

Il D.L. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità

Le presenti note sono rivolte a fare emergere i principali, sia pure non esaustivi, profili di illegittimità costituzionale del d.l. 17.02.2017, n. 13, pubblicato in Gazzetta Uff. 17.02.2017, n. 40.

1) I requisiti di straordinaria necessità ed urgenza.

Innanzitutto, il d.l. 17.02.2017, n. 13, pubblicato in Gazzetta Uff. 17.02.2017, n. 40 è sprovvisto dei requisiti costituzionali e legislativi di necessità e di urgenza, poiché contiene sia norme di non immediata applicazione, sia norme eterogenee.

In via generale, la relazione illustrativa del Governo al d.l. citato considera le domande di protezione internazionale ed i conseguenti carichi di lavoro degli uffici giudiziari dei soli anni 2015 e 2016, senza fornire un quadro adeguato del fenomeno e tale da comportare le modifiche generali di cui si argomenterà. E' di immediata percezione, però, che l'aumento delle domande di riconoscimento della protezione internazionale avviene dal 2011 ed in maniera più rilevante dal 2014 e pertanto non può dirsi questione imprevista e straordinaria.

Peraltro, in violazione dell'art. 77 Cost. e dei limiti previsti dall'art. 15 L. 400/1988, il decreto:

a) non contiene affatto norme di immediata applicazione. Al contrario, ai sensi dell'art. 21 d.l. 13/2017, quelle più significative si applicheranno a partire dal 180 giorno della sua entrata in vigore (e, comunque, salvi i tempi necessari al CSM per adottare le prescritte circolari organizzative), a dispetto delle ragioni di urgenza invocate per evitare accumuli di ruolo nei Tribunali;

b) non prevede norme omogenee all'oggetto, dal quale è oggettivamente estraneo l'art. 13 sull'assunzione di funzionari della professionalità giuridico pedagogica, di servizio sociale e mediatore culturale in favore dei servizi del dipartimento di giustizia minorile del Ministero della Giustizia;

c) vengono assegnate alla competenza esclusiva delle istituende 14 sezioni specializzate materie estranee alla protezione internazionale, ovvero tutte le controversie che riguardano i cittadini stranieri, fatta eccezione per la cittadinanza, le espulsioni (mantenute irragionevolmente in capo al Giudice di pace) ed i permessi di soggiorno ordinari già assoggettati alla giurisdizione amministrativa.

Si tratta, dunque, di norme che non dovrebbero essere oggetto di un decreto legge, anche perchè una seria riforma delle questioni relative ai cittadini stranieri deve essere affrontata con la legislazione ordinaria e con dibattito parlamentare.

2) L'istituzione di 14 sezioni specializzate nella trattazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale, di immigrazione e di libera circolazione dei cittadini comunitari (Artt. 1 e 3 d.l. 13/2017).

L'istituzione di sezioni specializzate e l'accorpamento di esse in soli 14 tribunali non trova giustificazione nel modello delineato dal Governo, tant'è che mancano nella relazione illustrativa del decreto legge i dati sulle controversie instaurate ad oggi nei vari Tribunali, dei tempi di loro definizione e della loro pendenza, così come l'indicazione del rapporto tra le decisioni delle Commissioni e le impugnazioni delle stesse.

Infatti l'individuazione degli uffici presso i quali collocare le istituende sezioni è avvenuta sulla base dei dati relativi al numero delle domande di protezione internazionale esaminate, negli anni 2015 e 2016, da ciascuna Commissione Territoriale o sezione distaccata.

A differenza di altre ipotesi di istituzione di sezioni specializzate (ad esempio: sezione specializzata delle imprese, sezione controversie di lavoro, assistenza e previdenza), nel caso di

specie non vi è neanche l'istituzione di una sezione presso i Tribunali e le Corti di Appello aventi sede nel capoluogo di ogni regione.

Trattandosi di materie afferenti a *status* e diritti della persona, l'accorpamento è inopportuno e contrario al principio di prossimità del Giudice naturale. La concentrazione in pochi Tribunali, peraltro, determinerà anche un aggravio di costi per le strutture di accoglienza per quanto riguarda i richiedenti protezione internazionale e comunque per i ricorrenti, che dovranno spostarsi da una regione all'altra nel caso venga disposta la comparizione davanti al giudice, producendo un illogico allontanamento della persona che domanda giustizia.

È, comunque, irragionevole addossare l'onere decisionale in poche sedi, perchè ciò determinerà un ovvio aggravio di carico di lavoro esclusivamente su quei Tribunali. Quanto sopra, inoltre, si vuole realizzare in assenza di nuove assunzioni nell'organico del sistema giudiziario. Se si considera la difficoltà di molti Tribunali (di cui alcuni notoriamente in *deficit* di organico sia quanto a personale amministrativo sia quanto a magistrati assegnati con riferimento alle – sia pur vetuste - previste piante organiche), il provvedimento rischia seriamente di contribuire al collasso della giustizia civile.

Al riguardo deve anche considerarsi che la Corte di Cassazione non potrà più giovare del filtro dell'appello e che il sistema delle applicazioni previsto dall'art. 11 d.l. 13/2017 riguarderà i soli incrementi "straordinari" dei procedimenti.

Di fatto, poi, la scelta di istituire tali sezioni specializzate nelle 14 sedi condurrebbe ad una vera e propria "ghettizzazione processuale", con la marginalizzazione delle questioni giuridiche e delle persone straniere.

D'altra parte, considerato che le sezioni specializzate, nella disciplina derivante dall'entrata in vigore del d.l.13/2017, non avrebbero neanche la possibilità di trattare alcune tra le questioni determinanti in materia (ad esempio, espulsioni e conversioni di pds), l'iniziativa governativa pare confliggere con il divieto costituzionale di istituzione di giudici speciali (art. 102, co. 2 Cost.): a tali sezioni, più che una materia, viene assegnata una categoria di persone qualificate solo in base alla diversa nazionalità. Questa lettura emerge chiaramente dal combinato disposto degli artt. 1 e 3 (competenza per materia delle sezioni specializzate) del d.l. 13/2017.

In materia di protezione internazionale, lo strumento indefettibile per agevolare la difesa in giudizio dei richiedenti asilo ed eliminare il carico di ruolo che oggi grava solo su alcuni Tribunali, è, invece, lo spostamento della competenza ai Tribunali del luogo in cui il ricorrente ha il suo domicilio, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 142/2015.

In generale, è opportuno e ragionevole (nonché economicamente meno dispendioso) che tutte le materie attinenti il diritto d'asilo e degli stranieri siano attratte integralmente alla competenza del Tribunale ordinario, senza istituzione di sezioni specializzate.

In ogni caso qualora si ritenesse prevalente l'intento di assicurare una giurisdizione unica e specializzata in capo alla magistratura ordinaria, l'istituzione delle sezioni specializzate di cui al d.l. 13/2017 contraddice in modo irrazionale quell'intento, a causa della mancata concentrazione nel nuovo giudice di altre competenze concernenti tali materie che oggi restano disperse tra altri giudici, per cui:

- il Giudice di Pace resta competente nelle materie previste dall'art. 13 e 14 d. lgs. n. 286/1998 in materia di convalida e proroga dei trattenimenti degli stranieri espulsi e respinti nei centri di permanenza e di ricorsi contro i provvedimenti amministrativi di espulsione disposti dal prefetto, di convalida degli allontanamenti, di convalida delle misure accessorie personali all'espulsione con partenza volontaria;

- il Giudice Amministrativo resta competente nelle materie previste dall'art. 6, d.lgs. 286/1998 attinenti i provvedimenti in materia di ingresso e soggiorno, nelle materie previste dall'art. 13, comma 11, d.lgs. 286/1998, attinenti ricorsi contro le espulsioni ministeriali per motivi di ordine pubblico e sicurezza, nelle materie previste dall'art. 20, d.lgs. 30/2007, sugli allontanamenti per tali motivi dei cittadini UE, sui ricorsi contro le decisioni di determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di protezione internazionale, sui ricorsi contro i dinieghi della cittadinanza

per motivi di sicurezza nazionale o della concessione della cittadinanza, sui ricorsi contro la cessazione o limitazione delle misure di accoglienza dei richiedenti asilo previste dal d.lgs. n. 142/2015;

- il Giudice Ordinario resta competente in materia di ricorsi contro i respingimenti e in materia di azioni civili e ricorsi sui rigetti contro i provvedimenti di diniego della concessione della cittadinanza.

Le ragioni di cui sopra sono determinanti nel mostrare la scarsa tenuta costituzionale del testo nei confronti dell'art. 102, co. 2 Cost.

3. La nuova disciplina delle notificazioni delle decisioni delle Commissioni in capo ai responsabili dei centri di accoglienza (Art. 6, comma 1, lett. a).

Tale disciplina può prestarsi a disfunzioni ed abusi nelle situazioni di irreperibilità o di revoca delle condizioni di accoglienza, il che potrebbe rendere ineffettivo il diritto alla difesa, poiché dalla notificazione della decisione della Commissione decorrono i termini per l'impugnazione della stessa decisione.

Perciò occorrerebbe almeno prevedere che in caso di irreperibilità o di revoca dell'accoglienza lo straniero abbia comunque un termine dall'adozione del provvedimento per chiederne la consegna direttamente presso la Questura.

4. La videoregistrazione del colloquio con la Commissione territoriale con l'ausilio di sistemi di riconoscimento vocale (Art. 6, comma 1, lett. c).

Tale previsione costituisce una delle principali novità del d.l. 13/2017, ma appare eccessiva l'assolutezza della previsione e la mancanza di adeguate garanzie per la privacy e la sicurezza, in particolare dei richiedenti asilo.

Occorrerebbe, quantomeno:

1) consentire allo straniero la facoltà di rifiutare per motivate ragioni (di salute, religiose o timori persecutori, ad esempio) la videoregistrazione, dotata pur sempre di una potenzialità distorsiva della genuinità del colloquio;

2) consentire l'immediata disponibilità per lo straniero e il suo difensore della videoregistrazione;

3) rafforzare la sicurezza delle registrazioni per evitare di esporre a pericolo i richiedenti asilo a rischio di persecuzione.

L'uso della videoregistrazione dell'audizione del richiedente in funzione sostitutiva della sua possibilità di presenziare in udienza, come previsto nella logica del d.l. in commento, non è invece conforme all'obiettivo indicato dalle disposizioni dell'Unione europea in materia, che sono orientate a tutelare effettivamente i diritti dei richiedenti protezione internazionale. A tal proposito il diritto dell'Unione, ad esempio, valorizza la valutazione del giudice di tutte le fonti di prova *ex nunc*, al momento della sua decisione ed in maniera piena e diretta, per cui è evidentemente essenziale la partecipazione della parte al giudizio e l'ascolto diretto e personale del richiedente, essendo spesso le dichiarazioni rese dallo stesso gli unici elementi di prova su cui si basa la domanda (art. 46 della Direttiva 2013/32/UE).

5) La trasformazione del giudizio di 1^o grado in materia di protezione internazionale e l'eliminazione dell'appello (A. 6, comma 1, lettera g), d.l. 13/2017).

Questa è una delle parti più significative del provvedimento, con una disciplina che non trova riscontri nell'Ordinamento giuridico italiano.

Invertendo la logica che ha portato alla approvazione del d.lgs. 150/2011 sulla semplificazione dei riti processuali, il d.l. 13/2017 fa ritornare il giudizio relativo alla sola protezione internazionale

nell'alveo del rito camerale di volontaria giurisdizione, disciplinato dall'art. 737 c.p.c., ma attraverso un particolare modello processuale sino ad ora sconosciuto al sistema processual-civilistico italiano quanto alla composizione di conflitti attinenti diritti soggettivi e fondamentali della persona e, certamente, difforme da quanto delineato dalla Corte costituzionale.

Innanzitutto, va evidenziato che il processo di volontaria giurisdizione non ha regole predeterminate dal legislatore (a differenza degli altri riti) ed è affidata al potere discrezionale ed insindacabile del Giudice la stessa formazione della prova a base del diritto portato in giudizio.

Assenza di regole che, nella materia di cui si tratta e nel complessivo disegno del Governo, determina una chiara lesione del principio del contraddittorio e del giusto processo, di cui all'art. 111 della Costituzione.

La Corte costituzionale, infatti, ha già affermato chiaramente e plurime volte il seguente principio: *“in particolare, come già in passato osservato, «la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la previsione del rito camerale per la composizione di conflitti di interesse mediante provvedimenti decisori non è di per sé suscettiva di frustrare il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo può essere modulato dalla legge in relazione alle peculiari esigenze dei vari procedimenti [...] purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione» (sentenza n. 103 del 1985, ordinanze n. 121 del 1994 e n. 141 del 1998); che, più nello specifico, può escludersi sia l'irragionevolezza della scelta legislativa sia la violazione del diritto di difesa sia, infine, la violazione della regola del giusto processo garantita dall'art. 111, primo comma, Cost., ove il modello processuale previsto dal legislatore, nell'esercizio del potere discrezionale di cui egli è titolare in materia (da ultimo sentenza n. 221 del 2008), sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità - della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno "allo stato degli atti"”* (così Corte Costituzionale, 29.05.2009, n. 170. In senso conforme Corte Cost., ord. n. 19 del 2010). I requisiti indicati dalla Corte costituzionale, nella materia specifica che trattiamo, devono necessariamente tutti coesistere.

Sul punto la relazione illustrativa del d.l. 13/2017 inviata dal Governo al Senato per la conversione del provvedimento, richiamando precedenti sentenze della Corte costituzionale ma omettendo quelle dinanzi indicate (peraltro, più recenti), afferma che il nuovo giudizio sarebbe, invero, rispettoso dei principi costituzionali ed in linea con l'art. 6 CEDU.

Così non è in quanto:

a) la comparizione della parte (il richiedente asilo) e la stessa udienza a ciò preposta è solo eventuale, potendo essere disposta dal Giudice “esclusivamente”: se, dopo avere visionato la videoregistrazione dell'audizione davanti alla Commissione, ritiene di avere bisogno di sentire il ricorrente e/o di chiedergli chiarimenti; se valuta di dovere disporre consulenza tecnica o assumere mezzi di prova; se non è resa disponibile la videoregistrazione dell'audizione davanti alla Commissione; se il ricorso si fonda su elementi non dedotti davanti alle Commissioni (cfr. commi 10 ed 11 del nuovo art. 35-*bis* d.lgs. 25/08 introdotto dall'art. 6 del d.l. 13/2017).

Il contraddittorio, dunque, è solo eventuale e, comunque, è di fatto reso solo cartolare.

Inoltre, il sistema così delineato dal d.l. 13/2017 e la discrezionalità lasciata al magistrato determinerà una irragionevole diversità di applicazione della norma, non essendovi criteri predeterminati che sul punto dovranno essere seguiti. D'altronde, come già ricordato, l'utilizzo della videoregistrazione dell'audizione del richiedente asilo, potrebbe essere considerato uno strumento utile alla verifica e all'integrazione istruttoria soltanto se fossero garantite anche la comparizione delle parti all'udienza e la presenza di un mediatore linguistico-culturale che si affianchi al Giudice (le audizioni, infatti, sono sempre mediate dalla traduzione che il mediatore fa alla Commissione, per cui occorrerebbe al Giudice ed alle parti avere a loro volta affiancata tale figura professionale); la videoregistrazione, tuttavia, anche se disciplinata con le garanzie di cui sopra non potrebbe mai sostituirsi alle garanzie formali del processo civile ed alla disciplina generale in ordine alla formazione della prova nel contraddittorio tra le parti.

b) Anche se il contraddittorio non coincide sempre e necessariamente con la comparizione personale della parte, nel caso della protezione internazionale esso è elemento essenziale ed imprescindibile del processo, perché le dichiarazioni del ricorrente/richiedente asilo rappresentano il presupposto soggettivo per l'esame della credibilità e dunque per il riconoscimento del diritto.

Il riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale, infatti, si basa sulla credibilità intrinseca (le dichiarazioni del richiedente) e sulla loro coerenza con le pertinenti informazioni sul Paese di origine (cd. credibilità estrinseca) ed entrambe devono essere esaminate dall'autorità competente, sia amministrativa che giurisdizionale (art. 3 d.lgs. 251/2007), tant'è che l'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE stabilisce che il diritto ad un ricorso effettivo è tale se *“preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.”*.

La credibilità delle dichiarazioni, pertanto, non può essere affidata alla mera videoregistrazione dell'audizione davanti alle Commissioni, che avviene senza la obbligatoria presenza di un avvocato e pertanto non può assumere alcuna valenza “paragiurisdizionale”.

c) la non reclamabilità del decreto del Tribunale che decide sul ricorso, ovvero l'eliminazione del doppio grado di merito, è unica quanto alla tutela accordata nel processo italiano ai diritti soggettivi coperti da garanzie costituzionali.

Già si è detto che la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il rito camerale nella tutela di diritti soggettivi solo a condizione che venga garantita, tra le altre, la *“facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità”* (ord. 170/2009).

L'eliminazione del doppio grado di giudizio è, dunque, in palese contrasto con i principi costituzionali delineati dalla Corte negli anni.

Senza considerare che la protezione internazionale diventa l'unica materia, pur afferente a diritti costituzionali rientranti tra i principi fondamentali della Repubblica (art. 10, co. 3 Cost.), in cui viene soppresso l'appello, così determinando un diritto speciale per i soli richiedenti asilo, con violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Tale eliminazione è vieppiù irrazionale nell'ordinamento italiano in cui la garanzia del doppio grado di merito è prevista anche per controversie civili di ben minor valore o di minore importanza rispetto all'accertamento (ad esempio, per avanzare facili ipotesi) se sussista o meno in capo allo straniero un fondato rischio di persecuzione o di esposizione a torture, trattamenti disumani e degradanti o eventi bellici in caso di rientro nel proprio Paese.

L'eliminazione dell'appello, inoltre, finirà per gravare pesantemente sui carichi di ruolo della Corte di Cassazione (tenuta, peraltro, a decidere entro sei mesi dalla presentazione del ricorso), che finora si era occupata in misura ridotta della materia proprio a causa dell'efficacia riscontrata negli anni dalla esistenza del grado di appello, il quale costituisce effettivamente un “filtro” che, con la riforma, non potrà più assolvere tale funzione deflattiva.

Dunque l'eliminazione del doppio grado di merito produrrà inevitabilmente un notevole aumento dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione, pur con tutti i limiti intrinseci a tale giudizio di sola legittimità.

L'illegittimità costituzionale delle scelte operate nel d.l. 13/2017 in merito alla riforma del processo per protezione internazionale deriva, in sintesi, dall'aver previsto:

- 1) il rito camerale per la trattazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale;
- 2) il rito camerale ove l'esistenza dell'udienza di discussione è solo eventuale ed eventuale è anche la partecipazione della parte al processo e la sua audizione;
- 3) la soluzione di cui alle precedenti lettere nell'ambito di un processo che vede, quale principale fonte di prova, le dichiarazioni della parte, le quali devono essere valutate *ex nunc* dal giudice per espressa previsione normativa europea (art. 46 della Direttiva 2013/32/UE);
- 4) la eliminazione del doppio grado di giudizio di merito;

5) quanto sopra nell'ambito del sistema processuale attuale che prevede, nello stesso processo per cassazione derivante dalla recente approvazione della L. 197/2016, lo sviluppo di un modello camerale in assenza di dialogo con gli avvocati ed in assenza di udienza.

Da tutto ciò, invero, deriva la lesione del principio di eguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza, della riserva di legge in materia di stranieri, del diritto alla difesa (che in materia di protezione internazionale deve essere effettiva secondo la direttiva UE sulle procedure di esame delle domande) e del contraddittorio nel processo. Dunque la lesione degli artt. 3, 10, 24, 111 e 117 Cost..

Occorre perciò rimediare a tale complessiva situazione non convertendo in norma di legge l'art. 6, comma 1, lettera g), del d.l.13/2017.

6) Il ruolo delle Commissioni territoriali.

L'insieme delle modifiche introdotte con il d.l. 13/2017 affida il giudizio su diritti fondamentali ad una verifica cartolare, in assenza di "parità delle armi" tra le parti, risolvendosi in un mero controllo (pressoché) formale delle decisioni assunte in via amministrativa dalle Commissioni territoriali.

In questa nuova fattispecie, unica nel panorama ordinamentale italiano, la decisione amministrativa e quanto avvenuto in sede amministrativa diventano la prova principale del "libero convincimento del Giudice" su diritti soggettivi.

Tale impostazione porta un risultato tanto più grave in considerazione della assenza di autonomia ed indipendenza delle Commissioni territoriali, che fanno capo al Ministero dell'interno, sono presiedute dal Prefetto e sono costituite anche da Enti territoriali: legittime espressioni di organismi politici, ma proprio per questo le determinazioni dei soggetti da cui promanano influenzano oggettivamente e concretamente le decisioni delle Commissioni.

La stessa previsione contenuta nel d.l. 13/2017 di assunzione di 250 persone da incardinare presso l'Amministrazione dell'interno conferma tale *vulnus*.

Il diritto d'asilo non può più essere riconosciuto sulla base di meri criteri politici, bensì nel rispetto della vigente legislazione e della Costituzione, da parte di un organismo autonomo ed indipendente.

Un possibile effetto del d.l. 13/2017 può determinare una prassi diffusa ed organizzata di presenza degli avvocati in sede di audizione davanti alla Commissione territoriale, che da un lato consentirebbe al richiedente una maggiore garanzia di esercizio del diritto, nel contempo, però, allungando i tempi dell'audizione stessa e delle decisioni.

7) Mancanza di base giuridica dei "punti di crisi" o "hotspot" (art. 17, d.l. 13/2017).

Nell'introdurre l'art. 10 *ter* al d.lgs. 286/98 il Governo fa riferimento al d.l. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563 (cd. legge Puglia). La lettura di tale legge, tuttavia, evidenzia la assoluta carenza di ogni riferimento utile alla disciplina dei centri di assistenza cui il Governo fa riferimento.

Con tale norma, infatti, il Governo ha inteso legittimare i "punti di crisi" (cd. Hotspot) omettendo di qualificarne la natura e, soprattutto, senza definire il tempo e le modalità entro cui il cittadino straniero da identificare possa essere limitato nella sua libertà personale.

Costituisce particolare motivo di preoccupazione la persistente volontà dell'Italia nel volere conservare priva di alcuna disciplina giuridica tali centri. Preoccupazione che è innanzitutto della persona straniera trattenuta in mancanza di base legale e senza alcuna regolamentazione conosciuta; ma anche del personale prefettizio e di polizia che si trova ad operare in assenza di direttive confacenti alla riserva di legge e di giurisdizione che la Costituzione disegna sulla libertà personale di tutte le persone: entrambi pagano le conseguenze di tale contesto.

L'art. 13 della Costituzione indica precise e tassative condizioni al potere di limitazione della libertà personale, che nel d.l. 17/2017 sono totalmente assenti.

Né vale a sanare detta illegittimità il fatto che, teoricamente, il cittadino straniero possa sottrarsi all'identificazione, poiché tale comportamento determinerebbe l'integrarsi del "pericolo di fuga", presupposto per l'ordine di trattenimento in un Centro di rimpatrio, ma non eliminerebbe l'incostituzionalità del periodo precedente, affidato alle mere modalità organizzative dell'Autorità di P.S..

Va ricordato, in proposito, che anche recentemente l'Italia è stata condannata dalla Grande Camera della CEDU nel caso Khlaifia v. Italia per il trattenimento illegittimo dei cittadini stranieri (violazione art. 5 CEDU) nel centro di accoglienza di Lampedusa (un hotspot, appunto) e sulle navi divenute centri di detenzione in quanto non vi era alla base un provvedimento di un giudice che legittimasse tale detenzione, rendendo impossibile un ricorso effettivo (violazione art. 13 CEDU),

In moltissime occasioni le istituzioni europee e il Consiglio d'Europa hanno invitato l'Italia a disciplinare per legge le fasi di prima accoglienza e di identificazione dei migranti, come avviene in pressoché tutti i Paesi europei.

La normativa del provvedimento in commento non appare coerente con tali sollecitazioni, muovendosi piuttosto nel senso della ulteriore destrutturazione della disciplina legale dei fenomeni, affidando al potere amministrativo di polizia un arbitrio tale nella gestione di centri che sono a tutti gli effetti, e per periodi di tempo spesso significativi, dei luoghi di privazione di libertà.

Il vizio di fondo del DL 13/2017 è di cercare un rimedio facile ma inefficiente ad una realtà - l'aumento delle richieste di riconoscimento della protezione internazionale e del conseguente aumento del contenzioso giudiziale - che non solo ha cause originarie che sfuggono completamente all'attenzione del legislatore, ma che non prende nemmeno in considerazione la irrazionalità del sistema attuale di accoglienza (che ha creato vere e propri "imprenditori dell'accoglienza", privi di competenza) e l'irragionevolezza di un sistema che per legge impedisce ai cittadini stranieri di entrare regolarmente in Europa ed in Italia.

Un provvedimento legislativo, dunque, destinato inevitabilmente a non risolvere la questione, perché se è indubbio che determinerà la riduzione del contenzioso (eliminando sostanzialmente il diritto alla giustizia per i richiedenti asilo), non potrà mai eliminare le persone che qui arrivano e che dunque rimarranno giuridicamente invisibili, facili vittime di sfruttamento lavorativo e concorrenziale con i cittadini italiani, o della criminalità.

E' impensabile ritenere che sia possibile concretamente il rimpatrio forzato delle migliaia di persone che non otterranno il riconoscimento di alcuno status, tant'è che la stessa previsione del DL per i "nuovi" Centri di permanenza per i rimpatri" ipotizza una capienza di 1600 posti nel triennio 2017/2019 (cfr. relazione pag. 48).

Anche in tema di prima identificazione e di rimpatrio degli stranieri in situazione di soggiorno irregolare, il D.L. persiste in una prevalente ottica repressiva del fenomeno, con l'accentuazione degli strumenti di rimpatrio forzoso, attraverso alcune modifiche di dettaglio della disciplina del rimpatrio (come la previsione del trattenimento anche per gli stranieri richiedenti protezione non espulsi ma respinti, o l'allungamento del termine di trattenimento per coloro che hanno già scontato un periodo di detenzione in carcere), ma, soprattutto, con la decisione di dare inizio all'apertura di numerosi nuovi centri di detenzione amministrativa in attesa del rimpatrio (ora chiamati Centri di permanenza per i rimpatri, invece che CIE).

Da anni risulta chiaro come un sistema efficiente di rimpatri non possa basarsi solo sull'esecuzione coattiva degli stessi, ma debba, in primo luogo, riformare le norme in materia di ingresso e soggiorno, aprendo canali di ingresso regolare diversi da quello, ora quasi unico, della protezione internazionale, così dando maggiore stabilità ai soggiorni, oggi resi precari da

disposizioni eccessivamente rigide, riducendo così il ricorso all'allontanamento per ipotesi limitate e comunque incentivando i rimpatri volontari, con strumenti normativi e finanziari specifici.

Appare quindi necessaria una più ampia e organica revisione delle strategie di governo dei flussi migratori, con la rivisitazione delle leggi sull'immigrazione che impediscono un ordinato programma di regolarizzazione ed inserimento controllato dei migranti, prendendo atto del fallimento, sotto il profilo dell'effettività e della sostenibilità economica, di un approccio esclusivamente orientato all'allontanamento forzoso di soggetti le cui precarie condizioni sociali e civili interpellano peraltro il tema della garanzia dei diritti fondamentali.

L'unico modo per affrontare e risolvere la questione è aprire canali regolari di ingresso, sia per lavoro, che per ricerca lavoro, che per richiesta di protezione internazionale o umanitaria.

ASGI

(Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione)