

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
"FEDERICO II"**



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

MASTER DI I LIVELLO IN

**IMMIGRAZIONE E POLITICHE PUBBLICHE DI
ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE**

**TESI DI LAUREA
in
DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE**

LE MODIFICHE RADICALI AL DIRITTO D'ASILO

**Relatore
Avv. Roberta Aria**

**Candidato
Carminé Ritacca
Matr. ZG9000059**

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

Indice

Introduzione..... pag. 3

1. Le fonti della normativa sull'immigrazione

- 1.1 La nozione di straniero..... pag. 5
- 1.2 Le fonti nazionali in materia
di immigrazione..... pag. 7
- 1.3 La legge Martelli..... pag. 8
- 1.4 Dalla legge Turco-Napolitano al T.U. del
1998..... pag. 10
- 1.5 La legge Bossi-Fini e gli sviluppi
successivi pag. 11

2. L'involuzione del diritto dei migranti. Da Salvini a Minniti

- 2.1 Gli accordi con la Libia..... pag. 15
- 2.2 Profili problematici del Decreto
Minniti..... pag. 19
- 2.3 Il Decreto Salvini e il disordine
sociale..... pag. 25

Conclusioni..... pag. 32

Bibliografia..... pag. 34

Introduzione

L'Italia, data la sua posizione geografica al centro del bacino Mediterraneo, è sempre stata interessata da fenomeni migratori. Dall'istituzione della Comunità europea prima e dell'Unione poi, è diventata anche una delle porte d'ingresso meridionali per entrare nell'Unione europea.

La normativa sull'immigrazione è una normativa che difficilmente può essere compartimentata. Non si può sicuramente conglobarla nel solo diritto amministrativo, essendo inerenti alla disciplina tematiche di diritto civile (si pensi ai casi di riconoscimento della reciprocità per godere di alcuni diritti o alle limitazioni nel contrarre matrimonio), di diritto penale (si pensi ai reati legati all'immigrazione), di diritto del lavoro (si pensi alle assunzioni di cittadini immigrati). Inoltre non è una normativa solamente nazionale, sebbene sia una delle tematiche più care agli Stati e dove, con più favore, esercitano la propria sovranità.

Non solo il diritto dell'Unione Europea, sia dai trattati sia derivato, forgia continuamente la materia, ma anche il diritto internazionale pone forti limitazioni all'autonomia degli Stati.

Se, a grandi linee, possiamo suddividere la normativa in tre fasi – entrata, presenza e uscita – scorrendo il Trattato sul funzionamento dell'Unione, come modificato dal Trattato di Lisbona, e l'elenco delle

fonti derivate, in primis regolamenti e direttive, risulta chiaro come la disciplina dell'entrata sia, per buona parte, comunitaria per le entrate di breve periodo, per quelle a seguito di ricongiungimento familiare e per quelle particolari.

Anche se la presenza rimane uno spazio riservato all'autonomia nazionale, sempre più l'Europa interviene nel definire permessi di tipo UE. Infine anche per quanto riguarda le decisioni di rimpatrio, l'Unione ha riscritto pesantemente la normativa negli ultimi cinque anni. In tale contesto, proprio per l'importanza della politica dell'immigrazione per ovvie motivazioni legate al consenso politico, gli Stati riempiono di proprie previsioni gli spazi residui rendendo poco coordinata la disciplina. Come ne caso degli ultimi decreti emanati dai governi italiani negli ultimi venti anni.

1. Le fonti della normativa sull'immigrazione

1.1 La nozione di straniero

La normativa riguardante la situazione giuridica dello straniero, a differenza di altre branche del diritto, è molto particolare e sistematica. E' particolare perché suscita sempre molto interesse sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista politico ed è sistematica perché può essere studiata sotto molti profili, ad esempio, di diritto internazionale e di diritto interno, di diritto comunitario e di diritto costituzionale.

Appare chiaro come la condizione giuridica dello straniero, nel suo complesso, sia ormai disciplinata dalla legge italiana non più in modo esclusivo, o almeno prevalente ed indipendente, ma in concorrenza con il diritto dell'Unione e nel rispetto dei vincoli internazionali; ed in particolare della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con i relativi protocolli.

In verità, è difficile ricercare elementi comuni quando con il termine straniero vengono indicate molteplici situazioni : da colui che non ha alcuna cittadinanza a colui che è cittadino di un Paese di nuova adesione europea, da chi si trova per turismo in Italia a chi ha fatto richiesta di asilo politico.

Nella convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo alla eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni è stato, all'art. 1, definito il termine straniero. Secondo tale

convenzione lo straniero è colui che non è cittadino di uno Stato membro delle Comunità Europee.

In sostanza, nella maggior parte dei testi e secondo i più influenti studiosi, lo straniero è, semplicemente, colui che non ha la cittadinanza del Paese in cui vive. Anche se questa definizione risulta chiara e, per alcuni versi, addirittura banale, ha avuto una lunga gestazione storica.

Quindi lo straniero per lo Stato italiano è chi non è cittadino italiano. I non-cittadini, tuttavia, possono essere di vario tipo e, a questi, corrispondendogli status giuridici, anche sostanziali, molto diversi l'uno dall'altro. Tutte le categorie di non-cittadini hanno una propria situazione giuridica, con una propria normativa. Volendo schematizzare non sono cittadini italiani :

- I cittadini europei ;
- I cittadini di paesi terzi, i cosiddetti extracomunitari ;
- Gli apolidi ;
- I richiedenti asilo politico ;
- I richiedenti di status di protezione internazionale.

1.2 Le fonti nazionali in materia di immigrazione

Al contrario di altri paesi europei, l'Italia è stata chiamata a misurarsi con il fenomeno migratorio – quantomeno nella sua dimensione moderna – in epoca piuttosto recente: i primi arrivi dalle coste sud-orientali del Mediterraneo risalgono infatti alla metà degli anni Settanta.

Nel corso della prima fase, tuttavia, l'Italia non fu in grado di sviluppare specifiche politiche volte a governare il fenomeno migratorio. Un simile atteggiamento non solo tradì una sottovalutazione dei bisogni e dei diritti dei migranti, ma contribuì anche in maniera sensibile alla rapida trasformazione del fenomeno in vera e propria emergenza.

Dunque, pochi settori dell'ordinamento giuridico presentano il grado di instabilità che è proprio della normativa sull'immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero. Il poco organico susseguirsi degli interventi legislativi, soprattutto a partire dagli anni Ottanta, è legato sia alla necessità di adeguarsi agli accordi internazionali sia alle molteplici pronunce della Corte costituzionale. In tal modo il legislatore è stato costretto ad una continua produzione normativa per uniformarsi alla normativa Ue, aumentando la disorganicità della normativa e pregiudicando l'unità del sistema. Inoltre ad ogni cambio di governo si è assistito ad una modifica, alle volte consistente alle volte meno, della normativa sull'immigrazione.

Si noti che l'art. 10, co. 2, Cost. – secondo cui «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» – è rimasto inattuato fino agli anni '80 del secolo scorso. Per molti anni, infatti, il corpus normativo repubblicano si è sostanzialmente basato sulla legislazione del periodo fascista, che non era particolarmente restrittiva quanto all'ingresso degli stranieri: costoro però, una volta in Italia, dovevano dichiarare il proprio soggiorno (entro 3 giorni dall'arrivo), erano sottoposti a ripetuti controlli e potevano essere destinatari di provvedimenti di espulsione senza controllo giurisdizionale. A parte una circolare del Ministro del Lavoro del 1964 (sull'impiego di lavoratori subordinati stranieri) e la ratifica nel 1981 di una Convenzione OIL (relativa alla promozione dell'uguaglianza e al trattamento dei lavoratori migranti, del 1975) – la questione migratoria viene disciplinata per la prima volta, con carattere emergenziale e non-organico, con la legge 30 dicembre 1986, n. 943. Essa avviava la politica delle sanatorie dirette alla regolarizzazione, introduceva il permesso di soggiorno per motivi di studio e di turismo, disponeva la possibilità di effettuare il ricongiungimento familiare, introduceva l'autorizzazione al lavoro e istituiva (tra l'altro) la consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

1.3 La legge Martelli.

La prima disciplina avente carattere organico, anche se dettata anch'essa da ragioni emergenziali, è rappresentata dalla c.d. legge Martelli (legge 28 febbraio 1990, n. 39, che convertiva il decreto legge 30

dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo), che conteneva norme in materia sia di rifugiati sia di immigrazione. Con riferimento a quest'ultima, la legge Martelli ha introdotto concetti e meccanismi che costituiscono la base dell'attuale legislazione in materia, operando in maniera sia preventiva sia repressiva. Per un verso, si disponeva la programmazione in materia di flussi di ingresso degli immigrati "economici" alla luce delle necessità statali, mediante il rilascio di un apposito permesso di soggiorno da parte della Questura o del commissariato di P.S. competente. Per altro verso, era prevista la regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio e alcune timide norme sulla integrazione di questi ultimi. Per altro verso ancora, la legge conteneva disposizioni di carattere penale (pene detentive e pecuniarie) e disciplinava per la prima volta la procedura di espulsione degli stranieri socialmente pericolosi oppure irregolari, su decreto motivato del Prefetto, cui gli stranieri dovevano ottemperare entro 15 giorni, pena l'accompagnamento coatto alla frontiera. Negli anni seguenti vengono adottati alcuni provvedimenti di carattere parziale: il c.d. decreto Conso del 1993 (decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito nella legge 12 agosto 1993, n. 296) introduceva nuovi reati degli stranieri e modificava la disciplina dell'espulsione, e i c.d. decreti Dini del 1995-1996 (decreti - legge mai convertiti in legge) prevedevano una nuova forma di espulsione come misura preventiva, accompagnata dalla possibilità di stabilire l'obbligo di dimora dello straniero da allontanare.

1.4 Dalla legge Turco-Napolitano al T.U. del 1998.

Nella seconda metà degli anni Novanta si decide di superare la logica dell'emergenza e di stabilire una cornice normativa di carattere generale e sistematica. Per questo motivo viene approvata la c.d. legge Turco-Napolitano del 1998 (legge 6 marzo 1998, n. 40), che aveva come obiettivi quelli di programmare gli ingressi regolari, stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti sul territorio dello Stato e contrastare l'immigrazione irregolare. La legge 40/1998 era divisa in sette titoli, dedicati 1) ai principi normativi, 2) all'ingresso, soggiorno, respingimento ed espulsioni, 3) all'ingresso per lavoro, 4) alla famiglia e ai minori, 5) ai diritti di cittadinanza (intesi come diritti civili), 6) ai cittadini UE e 7) alle disposizioni finali. La legge Turco-Napolitano conteneva una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, che riunisse le norme della legge in questione e altre disposizioni precedenti. L'esercizio di siffatta delega ha portato all'approvazione del Testo unico sull'immigrazione del 1998 (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), tuttora in vigore anche se più volte modificato. Esso è integrato da un regolamento di attuazione (d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394). D'ora in poi ci si riferirà a questi atti con le rispettive espressioni "Testo Unico" (o "T.U.") e "regolamento di attuazione" (oppure "reg. att."). Il Testo

Unico si compone di 49 articoli ed è suddiviso in sei titoli relativi 1) ai principi generali, 2) alle disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato, 3) alla disciplina del lavoro, 4) al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori, 5) alle disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale, e 6) alle norme finali. In particolare, il T.U. crea il sistema delle quote di ingresso come momento di incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera di stranieri, pur se mitigato dalla possibilità di chiamata diretta del lavoratore straniero da parte del datore di lavoro (c.d. sistema dello sponsor), dalla possibilità del ricongiungimento familiare e da un rafforzamento dei diritti degli stranieri.

1.5 La legge Bossi-Fini e gli sviluppi successivi.

Sul T.U. ha inciso profondamente la c.d. legge Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002, n. 189), che introduceva alcune novità iscrivibili a un'impostazione restrittiva dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri. Si segnala la formalizzazione del contratto di soggiorno quale titolo per la permanenza sul territorio italiano, l'abolizione del sistema dello sponsor (con contestuale preferenza per gli stranieri che si sono formati nel loro Paese d'origine sulla base di programmi approvati dalla pubblica amministrazione italiana), la limitazione dei casi di ricongiungimento familiare e la creazione degli Sportelli unici per l'immigrazione situati presso le Prefetture. La Bossi-Fini si caratterizzava anche per l'inasprimento delle procedure di allontanamento, con particolare riferimento

alla regola della immediata esecuzione delle espulsioni con accompagnamento coatto alla frontiera (anche, cioè, in pendenza di impugnazione e in presenza di un procedimento penale a carico dello straniero). Il successivo d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 ha modificato il regolamento di attuazione del T.U. nel senso indicato dalla Bossi-Fini. Con le due sentenze n. 222 e 223 del 2004, la Corte costituzionale ha giudicato parzialmente illegittima l'espulsione con accompagnamento coatto prima della pronuncia del giudice, in ragione del fatto che violava gli articoli 13 Cost. (secondo cui la libertà personale è inviolabile e ogni provvedimento limitativo deve essere valutato da un giudice) e 24 Cost. (diritto di difesa). Per questo motivo, la legge 12 novembre 2004, n. 271 (di conversione del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241) ha modificato la disposizione per garantire la piena attuazione dell'art. 13 Cost. anche agli stranieri da accompagnare alla frontiera ma anche per stabilire tempi celeri per le determinazioni di convalida delle misure di espulsione. Durante il governo degli anni 2006-2008, la materia è stata interessata da importanti modifiche dirette a recepire la normativa europea nel frattempo intervenuta. In particolare, con i due d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 e 5, si è data rispettivamente attuazione alla direttiva sui c.d. lungosoggiornanti (2003/109/CE) e alla direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE). Il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, invece, ha recepito la direttiva sui cittadini UE e loro familiari (2004/83/CE). Con il governo Berlusconi degli anni 2008-2011 è stata intrapresa una politica dell'immigrazione nuovamente restrittiva. In primo luogo, la legge 24 luglio 2008, n. 125 (misure urgenti in materia di sicurezza pubblica) ha previsto l'espulsione giudiziale per cittadini UE o extra-UE in caso di condanna alla reclusione per più di due anni, l'espulsione

per condanna a una pena restrittiva della libertà personale per un delitto contro la personalità dello Stato (art. 312 c.p.) e la reclusione da uno a sei anni in caso di dichiarazioni o attestazioni false su identità, stato e altre qualità personali (pena che, si noti, si applica anche ai cittadini italiani). La legge 125/2008 ha anche introdotto la circostanza aggravante comune della commissione di un reato da parte di stranieri irregolari (c.d. aggravante di clandestinità), i nuovi reati di procurato alloggio agli stranieri irregolari e di alterazione dei polpastrelli da parte degli stranieri, nonché pene più gravi per il favoreggiamento della permanenza degli stranieri irregolari sul territorio nazionale e per la loro assunzione a nero da parte dei datori di lavoro. In secondo luogo, il d.lgs. 3 ottobre 2008, n. 160 ha modificato in senso più restrittivo le precedenti disposizioni sul ricongiungimento familiare (d.lgs. 5/2007), in particolare limitando il novero dei familiari ricongiungibili, innalzando il reddito minimo sufficiente per accedere al ricongiungimento, allungando i termini per il nulla-osta al ricongiungimento e rendendo obbligatoria la stipulazione di un'assicurazione sanitaria o strumento equivalente. Infine, la legge 15 luglio 2009, n. 94 (disposizioni in materia di sicurezza pubblica) introduce numerose novità in linea con l'orientamento restrittivo già ricordato. La novità più importante è rappresentata dall'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale. Inoltre, viene punito più gravemente il favoreggiamento all'immigrazione clandestina (anche nella forma associata), si prevede la possibilità di trattenerne gli immigrati irregolari nei CIE fino a 180 giorni per permetterne l'identificazione e la successiva espulsione, viene resa effettiva l'espulsione degli stranieri che si trattengono dopo un provvedimento di allontanamento, si istituisce un fondo destinato a finanziare le spese per i

rimpatri, si contemplano nuovi obblighi per i servizi di “money transfer” (che devono acquisire e conservare per dieci anni copia del titolo di soggiorno dello straniero che effettua l’operazione, nonché segnalare lo straniero alle autorità se non presenta il titolo di soggiorno per effettuare le operazioni di trasferimento di denaro). Ancora, la legge 94/2009 prevede l’obbligo di versare un contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, l’obbligo di sottoscrivere un “accordo di integrazione” nel momento della presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno (articolato per crediti che, se sottratti, comportano la revoca del permesso di soggiorno), l’obbligo di esibire agli uffici pubblici il titolo di soggiorno per una serie di documenti e prestazioni, la cancellazione dello straniero dall’anagrafe dopo sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno, la verifica della conoscenza della lingua italiana per ottenere il titolo di lungosoggiornante e il rilascio del nulla-osta per il ricongiungimento familiare solo da parte dello Sportello unico per l’immigrazione e il divieto di ricongiungimento in caso di poligamia. Per quanto riguarda le condizioni di vita, la legge 94/2009 contempla l’obbligo di dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e dotato di idoneità abitativa (accertata dalle autorità comunali) per lo straniero che richiede il ricongiungimento familiare nonché la possibilità della verifica da parte del Comune delle condizioni igienico-sanitarie dell’immobile (a seguito della richiesta di iscrizione e variazione anagrafica).

2 L'involuzione del diritto dei migranti. Da Salvini a Minniti

2.1 Gli accordi con la Libia

Le relazioni tra Italia e Libia dal secondo dopoguerra hanno fortemente risentito del rapporto di dominio coloniale. Il nostro paese, infatti, ha sempre avuto un legame particolare con la sua ex colonia. Numerosi governi negli anni hanno tentato di normalizzare le relazioni diplomatiche con il vicino nord-africano, sia per ragioni economiche legate all'estrazione del petrolio presente nel territorio, sia per ragioni legate all'immigrazione. In effetti, negli ultimi dieci anni quest'ultimo argomento è diventato prevalente, visto che la Libia si è trasformata sempre più nella porta di uscita verso l'Europa in cui si convogliano la maggior parte dei flussi migratori provenienti da tutta l'Africa.

La fiorente relazione tra Italia e Libia, ha trovato una delle sue componenti principali in un accordo di cooperazione per fermare il flusso irregolare, attraverso la Libia, di cittadini di Paesi terzi diretti in Italia nel 2008. Il regime di intercettamento italiano è stato istituito velocemente a seguito di un nuovo trattato con la Libia, il "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giama-hiria Araba Libica Popolare Socialista" (il "Patto d'amicizia"). La ratifica del Trattato ha un alto valore simbolico, in quanto rappresenta il punto di partenza del miglioramento delle relazioni diplomatiche tra l'Italia e la Libia, dando vita ad ampie forme di cooperazione tra i due Stati e ponendo fine alla questione delle riparazioni risalenti al dominio

coloniale tramite un programma di riparazioni dall'ammontare di 5 miliardi di dollari da redistribuire in 20 anni.

L'esperienza disastrosa della fase attuativa del Trattato di amicizia tra Berlusconi e Gheddafi, sulla scorta dei Protocolli operativi firmati nel dicembre del 2007, dunque con il governo Prodi, che nel 2012 ha portato ad una condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, sul *caso Hirsi Jamaa*, è stata dimenticata troppo frettolosamente.

Occorre, tuttavia, precisare che i provvedimenti adottati successivamente, relativi ai procedimenti in materia di protezione internazionale e al contrasto dell'immigrazione irregolare sono stati caratterizzati dalla "disomogeneità" ed "estemporaneità". Si pensi alle novità introdotte dal Governo con il decreto legge n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125 e facente parte del c.d. pacchetto sicurezza e all'introduzione, nel nostro ordinamento dell'aggravante di clandestinità (art. 1, comma 1, lett. f del d.l. n.92 del 2008), successivamente dichiarata incostituzionale. In base all'introduzione di questa aggravante, il reato commesso da uno straniero illegalmente presente nel territorio italiano doveva essere punito con una pena aumentata fino ad un terzo rispetto allo stesso reato commesso da un cittadino italiano o da uno straniero legalmente presente. E, considerato che si trattava di aggravante comune, questa veniva applicata sia a reati delittuosi che a reati contravvenzionali, e sia a reati dolosi che a quelli colposi. Una simile aggravante realizzava un regime penale differenziato, introducendo elementi tipici del diritto penale d'autore, in un sistema, come il nostro, che, in virtù di quanto sancito in Costituzione, dovrebbe essere incentrato sul fatto.

L'accordo tra l'esecutivo di Gentiloni e il governo di unità nazionale libico sui migranti ha, dunque, ricalcato gli accordi che l'Italia ha stipulato in passato con l'ex colonia.

Tale accordo, in virtù "del recente aumento del flusso dei migranti verso l'Europa, l'Italia in particolare" e per ridurre "il rischio di nuove tragedie umanitarie", ha previsto "una serie di diversificate iniziative da porre in essere attraverso l'istituzione di una Commissione Interministeriale e di una sala Operativa congiunta, volte a controllare e ridurre efficacemente il fenomeno".

Nel gennaio del 2017, dunque, viene firmato, tra il Governo italiano e il Governo di Riconciliazione Nazionale libico, il Memorandum d'intesa in materia di contrasto dell'immigrazione irregolare, al traffico di esseri umani, e al rafforzamento delle frontiere, evidenziando la chiara volontà di continuare sul solco delle relazioni diplomatiche passate. Desta preoccupazione, però, il passaggio in cui si specifica che i campi di accoglienza temporanei sono sotto "l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico", in cui non si fa alcun riferimento al rispetto dei diritti umani in questa tipologia di centri, né viene specificata la possibilità d'intervento di organizzazioni internazionali in materia di migranti o di personale di supporto legale.

Probabilmente gli aspetti più significativi del Memorandum d'Intesa provengono dagli obblighi degli articoli 1 e 2. L'art. 1 riguarda gli obblighi alla base della cooperazione tra l'Italia e la Libia, tra i quali "avviare iniziative di cooperazione [...] al fine di arginare i flussi di migranti illegali e affrontare le conseguenze da essi derivanti", fornire "sostegno e finanziamento a programmi di crescita [...] in settori diversi"

e fornire “supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta contro l'immigrazione clandestina”.

Nonostante sia stato presentato come un nuovo capitolo per la cooperazione bilaterale in materia di immigrazione e controllo delle frontiere, il Memorandum d'Intesa non è stato esente da critiche. Dato rilevante è l'assenza di riferimenti al rispetto dei diritti umani, infatti la parola “diritti” viene menzionata solo una volta nel memorandum all'interno dell'art. 5. È vero che l'obiettivo dell'accordo sia quello di far diminuire il flusso di migranti in arrivo sulle coste italiane, ma non si può ignorare tutto un quadro di tutele riconosciute agli stessi.

È noto a tutti che in Libia attualmente decine di migliaia di rifugiati e migranti sono imprigionati in parte in centri di detenzione gestiti dal Dcim (Department for Combating Illegal Migration-Dipartimento per il contrasto all'immigrazione illegale), ma sono ancora più note le violenze subite dai prigionieri, così come dimostrate anche dalla giurisprudenza italiana. Recentissima, infatti, la pronuncia della Corte di Assise di Milano che con sentenza n.10/17 del 10 ottobre 2017, ha condannato un cittadino somalo all'ergastolo con isolamento diurno per tre anni, oltre alle sanzioni accessorie, nonché al risarcimento dei danni nei confronti di alcune vittime costituite parte civile e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, per i delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione aggravato dalla morte dei sequestrati (con assorbimento dei contestati omicidi), violenza sessuale pluriaggravata, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina pluriaggravata. Le condotte contestate e accertate ad esito del processo sono state consumate nei “campi di raccolta” dei migranti in Libia, in due dei quali (Bani

Walid e Sabrata) l'imputato, anch'egli migrante dalla Somalia, e dunque potenziale vittima, aveva invece scelto di collaborare attivamente con i locali gestori dei campi nel privare della libertà i migranti, sottoponendoli a violenze "esemplari", finalizzate a ottenere dalle famiglie il pagamento di un riscatto per liberarli e avviarli all'emigrazione in Europa.

La sentenza, dunque, risulta estremamente espressiva soprattutto nella parte ricostruttiva dei fatti contestati – e accertati ad esito del dibattimento – dando conto in maniera concreta e drammatica delle condizioni dei "campi di transito" dei migranti in Libia.

Una sentenza, come quella della Corte d'assise di Milano, che cristallizza in sede giudiziaria il contenuto drammatico e talora disumano di quei viaggi, nella loro interezza, costituisce un contributo di grande rilevanza a qualsiasi ragionamento giuridico o politico sul fenomeno delle migrazioni verso l'Europa così come oggi concretamente si configura.

2.2 Profili problematici del Decreto Minniti.

Il decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, si propone il duplice obiettivo, da una parte, di accelerare i procedimenti tanto amministrativi quanto giurisdizionali in materia di protezione internazionale, dall'altra, interviene allo scopo di rafforzare gli strumenti normativi finalizzati al contrasto dell'immigrazione illegale. Le disposizioni introdotte dalla legge n.

46/2017 coprono, tuttavia, un numero di temi legati al diritto dell'immigrazione ben più ampio di quanto appena sintetizzato.

La ragione dell'intervento normativo è rappresentata dalla necessità avvertita dal Legislatore di incrementare la funzionalità del sistema amministrativo e giurisdizionale pur di fronte a un significativo aumento della domanda di giustizia.

A fronte di questo contesto, la risposta del Legislatore si manifesta nel garantire l'effettivo accesso ai procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale, nel garantire il ricorso alla giurisdizione nonché nell'assicurare un'efficace esecuzione dei provvedimenti di respingimento, allontanamento ed espulsione degli stranieri privi di requisiti legali per la permanenza nel territorio dello Stato.

Tale decreto è un chiaro esempio della superficialità con cui, negli anni, i governi hanno affrontato il tema dell'immigrazione: per legiferare su un argomento particolarmente delicato e importante come la protezione internazionale e l'immigrazione, è stato scelto lo strumento della decretazione d'urgenza, con la conseguente compressione del dibattito parlamentare; compressione tanto più significativa in quanto, in fase di conversione, la discussione in Senato è stata schiacciata dall'apposizione della questione di fiducia, con la quale il decreto è stato approvato e inviato alla Camera.

Il testo è stato fortemente criticato per avere introdotto norme giudicate fortemente restrittive del diritto di difesa e discriminatorie, in quanto adottate soltanto per procedimenti che, pur avendo ad oggetto diritti fondamentali, riguardavano la sfera soggettiva di persone prive della cittadinanza italiana ed europea.

I tribunali, in particolari, hanno sollevato numerose contestazioni, tra le quali la violazione degli artt. 77 e 111 della Costituzione ad opera dell'intero d.l. n. 13/2017 (e della relativa legge di conversione) per essere stato adottato in assenza dei requisiti di necessità ed urgenza, come comprovato dal fatto che il testo legislativo conteneva anche norme di non immediata applicazione e norme tra loro assolutamente eterogenee. E' stata, inoltre, contestata la violazione, ad opera dell'art. 35-bis l. 25/08 (introdotto con il d.l. n. 13/17 e dalla legge di conversione n. 46/17) dell'art. 111 Costituzione per avere creato un modello processuale, destinato a risolvere i conflitti attinenti a diritti fondamentali, che ricalca il rito camerale ex art. 737 c.p.c. ma che contiene vistose limitazioni al diritto di difesa e delle regole del giusto processo per avere il legislatore previsto che l'udienza di comparizione davanti al giudice sia un adempimento solo eventuale, quantomeno in tutti i casi in cui la videoregistrazione del colloquio sia messa a disposizione del giudice, e per avere previsto che il procedimento di impugnazione del provvedimento amministrativo reso dalla C.T. si svolga con un solo grado di merito.

La presenza del richiedente in udienza, dunque, diventa soltanto facoltativa ed eventuale andando a contrastare con gli obiettivi indicati dalle disposizioni dell'Unione europea in materia, volte a tutelare effettivamente i diritti dei richiedenti protezione internazionale. Più precisamente, la Direttiva 2013/32/UE prevede l'obbligo per gli stati membri di garantire che al richiedente, nei casi di decisione sulla domanda di protezione internazionale, sia riconosciuto il diritto ad un "ricorso effettivo dinanzi ad un giudice" basato su di un "esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto".

Il rispetto di questa disposizione imporrebbe, dunque, la partecipazione della parte all'udienza, soprattutto se si tiene conto del fatto che, in materia di protezione internazionale, spesso, le dichiarazioni rese dal richiedente rappresentano gli unici mezzi di prova su cui si basa la domanda e, quindi, il presupposto in base al quale il giudice valuta la credibilità del richiedente e decide sul riconoscimento o meno del diritto in questione. Ancor prima della direttiva europea richiamata, è la nostra Costituzione a impedire che in un procedimento avente ad oggetto una compressione di diritti fondamentali, il contraddittorio possa realizzarsi attraverso la semplice videoregistrazione.

Il rischio di non rispettare quanto sancito nella citata direttiva europea, è acuito dalla disposizione di cui alla lettera g) (sempre dell'articolo 6, comma 1), in base alla quale viene riscritta la disciplina delle controversie in materia di protezione internazionale, prevedendo per la loro risoluzione l'applicazione del rito camerale a contraddittorio scritto e ad udienza solo eventuale (passando, cioè, dal rito sommario di cognizione al rito camerale ex art. 737 cpc): è questa, probabilmente, la previsione più significativa del provvedimento.

Uno degli aspetti più controversi del decreto legge Minniti-Orlando in materia di immigrazione riguarda, senz'altro, l'abolizione del doppio grado di giudizio nel merito per i richiedenti protezione internazionale. L'organo amministrativo competente a valutare la domanda del richiedente era, e rimane anche dopo l'entrata in vigore del decreto, l'apposita "Commissione territoriale". Contro l'eventuale diniego di tale organo era ed è tuttora possibile agire innanzi al giudice ordinario.

La novità ha però a che fare con l'impugnazione del provvedimento del giudice di primo grado: prima era possibile ricorrere in appello, con le

nuove disposizione, invece, è consentito esclusivamente impugnare la decisione in Cassazione (art. 6).

La questione è molto importante. I giudici di primo e secondo grado giudicano con piena cognizione in fatto e in diritto. La Corte di cassazione, al contrario e fatte salve peculiarissime eccezioni, è solo giudice “del diritto”, di legittimità, appunto. Ciò significa che il suo sindacato è molto più ristretto e circoscritto.

Chiarito questo, ecco il nodo del decreto Minniti-Orlando: la norma elimina l’impugnazione presso la Corte d’Appello, impedendo così al richiedente di avere un’ulteriore valutazione “sui fatti” rispetto a quella del Tribunale di I grado, dovendosi accontentare “solo” di un secondo giudizio in Cassazione per motivi di diritto. La Corte costituzionale, è vero, ha più volte ribadito che il doppio grado di giudizio “nel merito” (appunto, sui fatti) non è una scelta costituzionalmente necessaria né in generale (ord. 190/2013 Corte Cost.), né – seppur con qualche oscillazione in più – nei procedimenti amministrativi (ord. 395/1988 Corte Cost.). Si è forse dunque autorizzati a pensare che la scelta operata dal Governo, e confermata poi dal legislatore in sede di conversione del decreto legge, sia politicamente opinabile ma giuridicamente ineccepibile.

Il punto però appare più complesso, almeno per due motivi. Il primo: il fine perseguito dal legislatore è la semplificazione dei tempi e della procedura di richiesta della protezione internazionale. Ebbene, la rapidità e l’efficienza del processo è un obiettivo protetto dalla Costituzione; si dubita però che esso, nella valutazione del legislatore e nella costruzione della norma, possa divenire talmente centrale da incidere su diritti fondamentali degli individui. Detto altrimenti, non si tratterebbe di una

vero e proprio “valore” da inserire nel “piatto della bilancia”, ma di un fine di massima, inidoneo a comprimere significativamente l’esercizio delle ragioni e degli interessi delle parti processuali. Il secondo (al primo strettamente connesso): si è detto che, secondo la Corte costituzionale, il doppio grado di giudizio nel merito non risulta una scelta costituzionalmente obbligata. Però, quasi l’intero sistema processuale italiano consente tale doppio grado. La domanda dunque appare la seguente: perché “discriminare” la procedura in esame rispetto alla stragrande maggioranza delle altre vicende processuali? Se il legislatore, in linea di principio, è libero di adottare o meno il doppio grado di giudizio nel merito, nel momento in cui lo adotta per il processo x e non per il processo y deve spiegare perché: deve cioè dare a questa sua scelta un senso costituzionale; qualora tale valutazione fatta dal legislatore non convinca, la Corte costituzionale ha il potere-dovere di intervenire sanzionando la legge. Dunque, pare quantomeno lecito interrogarsi sul rispetto da parte del decreto, e della successiva legge di conversione, del principio di eguaglianza formale (art. 3.1 Cost.); in particolare, di una delle sue svariate forme: la ragionevolezza delle scelte legislative.

La tendenza inaugurata da Minniti prima e da Salvini adesso (come spiegherò nel successivo paragrafo) sembrano inserirsi perfettamente in un quadro di politiche legislative caratterizzato sia da iniziative “manifesto” riguardanti fenomeni che suscitano insicurezza in alcuni segmenti della popolazione (spesso in ragione della loro visibilità più che della loro concreta pericolosità sociale), sia da misure incidenti sull’esercizio di importanti diritti fondamentali. Il tratto comune che giustifica agli occhi del legislatore poco attento la medesima risposta normativa a differenti fenomeni sociali, affonda le sue radici nell’ansia

di prevenzione che sembra dominare le scelte del legislatore, il quale, applicando al diritto penale il principio del rischio e della precauzione, fonda la sua politica sulla base di quello che l'opinione pubblica percepisce emotivamente come rischio (migranti, in particolare, poveri, tossicodipendenti, marginalizzati, in generale) evidenziando il legame che si realizza tra la sensazione generale di incertezza, la prevenzione, l'emergenza ed il diritto penale simbolico.

Tendenze già in atto da anni, la cui incidenza è stata acuita, come già evidenziato, con il Pacchetto sicurezza, confermata dai successivi interventi normativi, e assolutamente ribadita dalle disposizioni dei decreti legge n. 13 e n. 14 del 2017: in effetti, questi ultimi, sembrano andare ad ingrossare le fila di quelle disposizioni-simbolo di un modello securitario che vede il governo indossare le vesti di un legislatore-sovrano assoluto, spostandosi sempre di più verso la declinazione della politica criminale come politica penale.

2.3 Il Decreto Salvini e il disordine sociale.

Il sistema della tutela giurisdizionale dei diritti dei cittadini di Paesi extra-UE a transitare nel territorio della Repubblica e a stabilirvisi è stato inciso dal c.d. “decreto sicurezza” (d.l. 4.10.2018, n. 113, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”).

Soffermandoci, ovviamente, soltanto al titolo 1, relativo alla materia della immigrazione, appare già dai recenti fatti di cronaca il forte impatto del decreto sui comuni: basti pensare alle posizioni forti assunte dal Sindaco di Palermo ad inizio anno di “sospendere” l’applicazione di alcune norme del decreto, o del Sindaco di Castelnuovo di Porto, vicino Roma, in relazione allo sgombero ed al trasferimento degli immigrati dal Centro di Accoglienza dei Richiedenti Asilo (di seguito anche “Cara”) di Castelnuovo del 22 gennaio, o alla posizione di accoglienza espressa in questi giorni dal Sindaco di Siracusa in relazione ai lunghi giorni di mancato sbarco dei migranti della “Sea Watch”, ormeggiata vicino la costa della città siciliana. Tali posizioni critiche delle amministrazioni comunali sono maturate non solo in occasione di tensioni legate a situazioni particolari, se è vero che il Presidente dell’ANCI ad inizio anno aveva chiesto con urgenza al governo un tavolo di confronto per discutere di alcuni profili del citato decreto.

L’ispirazione fondamentale del decreto è quella di gestire il fenomeno migratorio con finalità di riduzione degli arrivi e con una forte limitazione delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno. In sintesi, la novità più rilevante riguarda indubbiamente l’abrogazione - o meglio la rilevante limitazione - della cd. protezione umanitaria. In base al sistema previgente il migrante poteva chiedere lo stato di rifugiato politico, o la protezione sussidiaria, o la protezione umanitaria. Tale ultima categoria era di carattere generale e residuale, e garantiva una protezione a coloro che – pur non essendo riconducibili alle prime due – si trovavano in gravi situazioni personali tali da non consentire l’allontanamento o un ritorno nel paese di origine, anche per motivi persecutori dovuti a ragioni di natura diversa. Invero l’art.1 del decreto n.113/2018

non elimina del tutto il permesso per motivi umanitari ma – nel modificare il d.lgs. n.286/1998 - lo circoscrive solo e soltanto ad alcune ipotesi particolari: per cure mediche, per le vittime di violenza o grave sfruttamento con pericoli per l'incolumità della persona, per violenza domestica, per situazioni di eccezionale calamità, per particolare sfruttamento del lavoratore, per atti di particolare valore civile. Alla riduzione dei casi di rilascio del permesso per motivi umanitari si accompagna una riforma complessiva dell'accoglienza, fino ad oggi caratterizzata da una organizzazione basata su due livelli. Il primo era assicurato dagli Hub regionali e dai Centri di Accoglienza Straordinaria (di seguito anche "CAS") ove venivano effettuate le prime operazioni di identificazione, di avvio della domanda di asilo, di accertamento delle condizioni di salute. La seconda era incentrata sugli SPRAR, centri organizzati per un recupero ed integrazione della persona, in cui confluivano i richiedenti asilo per motivi umanitari. Orbene, con il decreto sicurezza rimane invariata l'organizzazione di prima accoglienza nei Cas, Cara ed Hub regionali, mentre invece è vietato ai richiedenti asilo l'accesso agli SPRAR, dove invece sono destinati solo i titolari della protezione internazionale che hanno ricevuto il permesso ed i minori stranieri non accompagnati. Corollario delle due riforme citate è l'estensione del periodo massimo di permanenza nei CAR (Centri per il rimpatrio) da 90 a 180 giorni. In siffatti centri vengono destinati i migranti che non presentano domanda di asilo o non hanno i requisiti e sono in attesa di provvedimento di espulsione.

Le prime questioni sollevate dai Comuni si sono incentrate su tre punti: a) violazione di norme costituzionali a tutela della persona e del diritto di asilo; b) divieto di iscrizione all'anagrafe per i titolari di permesso di

soggiorno richiedenti asilo; c) criticità del meccanismo di accoglienza e riflessi sul territorio. In disparte dalle questioni di costituzionalità del decreto si sono espressi di seguito solo brevi cenni sui rimedi giurisdizionali esperibili avverso il d.l. n.113/2018. Di primaria importanza è il primo punto che riguarda i diritti fondamentali della persona, la loro tutela in ambito nazionale e nell'ambito dell'Unione europea. I profili dibattuti sono la violazione o meno del diritto di asilo riconosciuto dall'art.10 della Costituzione, giacché appare sostenibile che tale diritto possa ricomprendere tutte le ragioni umanitarie e non solo quelle tipizzate dal decreto. Dubbi profili di incostituzionalità riveste anche l'estensione del periodo di permanenza forzato dei migranti nei CPR fino a sei mesi. In un primo momento ci si è chiesti quali potessero essere i meccanismi ed i tempi di sottoposizione della legge ad uno scrutinio di legittimità costituzionale e se, nelle more, le norme potessero essere o meno disapplicate. Naturalmente il giudice di leggi è la Corte Costituzionale, che tuttavia non può essere investita del giudizio in via principale dai Comuni, ma piuttosto dalle Regioni. Tuttavia si registrano alcune iniziative dei Comuni a livello nazionale dirette a sostenere iniziative giudiziarie delle Regioni ed ad aderire ad ogni iniziativa che il Consiglio delle autonomie locali possa intraprendere ai sensi dell'art.9 della legge n.131/2003 , proponendo alla Regione di promuovere la questione innanzi alla Corte Costituzionale.

Una delle norme del decreto sicurezza che hanno dato luogo a maggiori criticità è l'art. 13 del d.l. 113/2018 che ha modificato l'art.4, d.lgs. n.142/2015, inserendo il comma 1 bis secondo cui: *“il permesso di soggiorno di cui al co.1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del dpr n.223/1989 e dell'art.6, co.7, d.lgs n. 286/1998”*.

Tale norma ha sollevato forti perplessità sotto un duplice profilo. Innanzitutto perché sembra introdurre una strana categoria di soggetti muniti di documento di riconoscimento ma non registrabili in anagrafe. In secondo luogo in quanto si è ritenuto che la mancata iscrizione in anagrafe impedisse ai richiedenti asilo di fruire di servizi fondamentali assicurati a ciascun individuo nel nostro territorio, quali l'accesso ai servizi sociali comunali, alla sanità, all'istruzione.

Partendo da quest'ultimo punto, si consideri che ai sensi dell'art.5 del d.lgs n.142/2015 i richiedenti asilo sono tenuti ad indicare il domicilio (che, ove il migrante si trovi in un centro di accoglienza, corrisponde all'indirizzo della medesima struttura). Senonché l'art.13, co.1, lett. b del d.l. n.113/2018, di modifica dell'art. 5 del citato D.lgs. n. 142/2015, assicura nel domicilio del richiedente asilo l'accesso a tutti i servizi erogati dalla pubblica amministrazione (come, per esempio, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale) e quelli "comunque erogati sul territorio". Tali servizi, dunque, sono assicurati sulla base del domicilio (non dell'iscrizione anagrafica) dichiarato al momento della formalizzazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale. La circostanza è stata confermata anche dal Viminale nelle FAQ sul Decreto Sicurezza: "Durante la fase tecnica di esame dell'istanza, al richiedente asilo - pur non essendo più iscritto all'anagrafe della popolazione residente in base alle nuove norme - continuano a essere assicurati gli stessi servizi di accoglienza e di assistenza, le cure mediche e i servizi scolastici per i minori." La previsione di alcuni diritti del richiedente asilo collegati al suo domicilio non priva tuttavia di rilevanza la questione del mancato riconoscimento della iscrizione anagrafica. In-

fatti quest'ultima consente di ottenere il rilascio del certificato di residenza e del documento d'identità, che costituiscono il presupposto per il godimento di alcuni servizi pubblici, in particolare di alcuni servizi sociali, quali ad esempio la presa in carico da parte degli assistenti sociali, l'accesso all'edilizia pubblica, la concessione di eventuali sussidi. Per altro verso, nella vita quotidiana e nei rapporti con i privati il possesso della carta di identità e/o del certificato di residenza è normalmente richiesto anche per l'erogazione di prestazioni da parte di altri soggetti, quali ad es., dal datore di lavoro per il contratto di lavoro, dal proprietario di casa per il contratto di affitto, dalla scuola guida per il conseguimento della patente, dalla banca per l'apertura di un conto corrente. In altri termini, ai richiedenti asilo sarebbero riconosciuti alcuni diritti fondamentali, quali le cure sanitarie e l'istruzione per i minori sulla base della sola dichiarazione del domicilio; tuttavia la negazione della iscrizione anagrafica implica comunque una rilevante privazione di tutta una serie di servizi, sia pubblici che privati, collegati al possesso della carta di identità e della residenza.

Assumendo il punto di vista delle amministrazioni comunali, può essere utile mettere in relazione alcune novità previste dal d.l. n.113 sulla gestione dei migranti per valutare l'impatto della riforma sul territorio. Innanzitutto restano invariati i centri di prima accoglienza quali i Centri di accoglienza straordinaria e i Cara (Centri Accoglienza Richiedenti Asilo); viene meno la categoria generale del rilascio dei permessi per motivi umanitari; ciò porterà inevitabilmente ad una drastica riduzione dei rilasci di permessi per i richiedenti asilo. Inoltre, il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) viene ora precluso ai richiedenti asilo, e riservato solo a coloro che hanno già ottenuto una

risposta positiva alla domanda di asilo (status di rifugiato o protezione sussidiaria) e ai minori stranieri non accompagnati (e diventa Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati - SIPROIMI). Aumenta, poi, a 180 giorni il termine massimo di permanenza nei CPR (Centri per il rimpatrio) dove si trovano i migranti che non presentano domanda di asilo, o non hanno i requisiti per ottenerlo e sono in attesa di provvedimento di espulsione. Pur essendo la materia complessa, non sembra difficile prevedere che tale riforma favorisce di fatto una destinazione – e permanenza - dei migranti soprattutto nei centri di prima accoglienza, in ragione della riduzione molto significativa dell'ex SPRAR, che si ridurrà a poche migliaia di posti. A quel punto, coloro che otterranno il diritto di asilo seguiranno un percorso di integrazione e saranno in possesso di regolari permessi di soggiorno; coloro che invece non lo conseguono dovrebbero, nello spirito della legge, confluire nei Centri per il rimpatrio ed essere rimpatriati. Sullo sfondo rimane una questione fondamentale di conformità del sistema rispetto ai diritti fondamentali della persona ed al diritto di asilo, e comunque la vanificazione di percorsi di integrazione compiuti negli SPRAR in favore dei richiedenti asilo. In ogni caso - anche a voler prescindere da ciò, e nella vigenza della legge - il sistema delineato appare ad oggi di difficile e problematica applicazione in ragione di una sostanziale insussistenza delle espulsioni - per coloro che non conseguono la protezione ed il diritto di asilo - in assenza delle risorse e di adeguati accordi internazionali e bilaterali con i paesi di provenienza. Un meccanismo di riduzione della protezione non accompagnato da una soluzione per coloro che non vengono beneficiati del

diritto di asilo rischia di causare un “corto circuito” diretto ad amplificare il numero degli irregolari nel nostro paese. La preoccupazione è proprio legata al destino degli “irregolari” che di certo non possono essere trattenuti all’infinito nei centri per il rimpatrio, con la conseguenza di generare inevitabilmente fenomeni di emarginazione gravissimi per i diretti interessati a quel punto esposti a vivere di espedienti sul nostro territorio. Tale situazione certamente influisce sugli enti locali che passano da percorsi caratterizzati da forme di integrazione (negli SPRAR) a possibile gestione sul territorio di irregolari senza una meta.

A mettere un freno al decreto Salvini, è intervenuta, recentemente, la giurisprudenza di merito. In particolare, con un provvedimento del 2/05/2019 il Tribunale ordinario di Bologna ha accolto integralmente il ricorso presentato da una cittadina extracomunitaria richiedente asilo, alla quale era stata respinta la domanda di iscrizione anagrafica presso il Comune di Bologna, in forza del Decreto Legge 113/18 sottolineando che *“la mancata iscrizione ai registri anagrafici impedisce l’esercizio di diritti di rilievo costituzionale ad essa connessi, tra i quali rientrano ad esempio quello all’istruzione e al lavoro”*.

Conclusioni.

Certamente, la natura dei flussi migratori è mutata rispetto al periodo in cui tutte le forme di protezione sono state recepite all’interno del nostro ordinamento. Eppure, sarebbe altrettanto miope non considerare che accanto alla metamorfosi delle “ragioni” che spingono lo straniero a migrare, è cambiata anche l’entità e le motivazioni che caratterizzano questo fenomeno, oltre al reale e concreto aumento delle difficoltà di inserimento nelle comunità di accoglienza. Proprio per questo motivo, la

protezione umanitaria è (e ci si augura che continui ad esserlo) una formula talvolta necessaria, a cui le Commissioni Territoriali hanno sempre fatto ricorso – previa audizione, seppur con discrezionalità – al fine di garantire copertura legale ad uno status che – vale la pena ricordarlo – è sancito a livello costituzionale. Con il decreto Minniti prima e il Salvini poi, sembra si sia ingrossata le fila di quelle disposizioni-simbolo di un modello securitario che vede il governo indossare le vesti di un legislatore-sovrano assoluto, spostandosi sempre di più verso la declinazione della politica criminale come politica penale. Di più: una politica penale che sembra rafforzarsi in senso maggiormente restrittivo come politica penale dell'ordine pubblico, con conseguenze ancora più incidenti sui diritti di libertà, basandosi sul presupposto dell'esistenza di gruppi sociali caratterizzati da un alto grado di criminalità. Tuttavia, è logico fermarsi a riflettere se veramente sussiste quel nesso, che ci sembra quantomai debole, tra il restringimento del regime di protezione e la sicurezza pubblica, così come su taluni eventi (es. commissione di reati) che contribuiscono a stigmatizzare la presenza – e la relativa permanenza – della popolazione straniera sul territorio. Seppur con la solerzia dei controlli e il rispetto delle regole, sarebbe opportuno altresì ragionare sull'efficacia dei modi, dei metodi (e delle scelte di spesa pubblica) al fine di gestire – piuttosto che contenere – un fenomeno che ci appare come umano, ancor prima che politico e sociale.

Bibliografia

Volume:

Emanuela Zanrosso, *Diritto dell'Immigrazione, manuale in materia di ingresso e condizione degli stranieri in Italia*. Edizioni Simone, 2019.

Alessandro Maria Baroni, Eugenio Di Agosta, Grazia Paciullo, Giacomo Pintus (a cura di), *Il nuovo diritto dell'immigrazione dopo il Decreto Minniti-Orlando*, Dike giuridica Editrice, 2017.

Andrea Conz, Luigi Levita, *Il Decreto Salvini su immigrazione e sicurezza*, Dike giuridica Editrice, 2019.

Saggio in volume:

Giuseppe Morgese, *Lineamenti della normativa italiana in materia di immigrazione*. Università degli studi di Bari.

Maria Caterina Amorosi, *Le nuove disposizioni in materia di immigrazione dopo il d.l. n. 13/2017*. *Costituzionalismo.it*, 2017.

