



La Legge 18 dicembre 2020, n. 173 tra innovazioni e criticità.¹

Paolo Iafrate

SOMMARIO. INTRODUZIONE. 1. PRINCIPALI NOVITÀ INTRODOTTE DAL D.L. N.130/2020 CONV. IN LEGGE N.173/2020; 2. ASSENZA DI UNA NORMA CHE POSSA RICOMPREDERE I «MOTIVI UMANITARI, CARITATEVOLI O DI ALTRA NATURA AI SENSI DELLA DELL'ART. 6 PAR.4 DELLA DIRETTIVA 115/08; 3. DIFFICOLTÀ DI AFFIDARE IL COORDINAMENTO PER IL SOCCORSO MARITTIMO A PAESI CHE NON GARANTISCONO IL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI; 4.CRITICITÀ IN RELAZIONE ALLA PROCEDURA ACCELERATA ALLA FRONTIERA; 5.CRITICITÀ IN RELAZIONE ALL'ACCOGLIENZA, AL TRATTENIMENTO E ALLE MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEGLI ACCORDI DI RIAMMISSIONE; 6. PROPOSTA DI APPLICAZIONE DELL'ART.131 BIS C.P. ANCHE AL REATO DI RESISTENZA A PUBBLICO UFFICIALE; 7.CRITICITÀ PERSISTENTE A SEGUITO DEL D.L N.13/2017 CONV. IN LEGGE N.46/17 – MANCATO RIPRISTINO DEL GIUDIZIO DI APPELLO AVVERSO PROVVEDIMENTI DI RIGETTO DEL TRIBUNALE CIVILE SEZIONE SPECIALIZZATA IMMIGRAZIONE; 8. CRITICITÀ DEFINIZIONE LISTA PAESI DI ORIGINE SICURI ART. 2 BIS LEGGE N.132/2018; 9. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA - SENTENZA DEL 17 DICEMBRE 2020; 10. CONCLUSIONI.

ABSTRACT

As a researcher of immigration law, I have assimilated the need to examine the norms of the sector as a whole, both in relation to national and European and international law, a vision that has unfortunately undergone interventions in recent years that are not always in line with international and European norms. The Legislative Decree n.130/2020 of 21 October 2020 converted into law on 18 December 2020 improves the current regulations on the legal status of foreigners, international protection and the reception system. In fact, very important are the changes introduced on the conversion of residence permits, on the procedures for the recognition of international protection (the articles dealing with immigration make revisions to the Legislative Decree no. 286 of 25 July 1998, to the Legislative Decree no. 142 of 18 July and to the Legislative Decree no. 288 of 18 July), and on the procedures for the recognition of international protection. 28 July 1998 no. 286, to the Legislative Decree no. 142 of 18 July and to the Legislative Decree no. 25 of 28 January 2008), the detention of foreign citizens in the CPR (Centres of Permanence for Repatriation), the registration of civil status, the reception procedures, the regulations on citizenship and the provisions on ports and territorial waters. Moreover, the partial amendments concerning the articles on the prohibition of ships' transit in the territorial sea and on the administrative detention of foreigners are also appreciable. In addition, very important are the amendments approved on citizenship (duration of the procedure for granting citizenship equal to 24 months), entry flows, However, there are some concerns in some provisions, especially with regard to those relating to ports and territorial waters, already noted in previous hearings on the conversion of Decree-Law n.53 /2019, in relation to the accelerated procedure referred to in Article 28 bis T.U.I Legislative Decree 286/1998, as well as some provisions that remained in force, relating to the list of safe countries established by Law n.132/2018 and the abolition of the complaint before the Court of Appeal introduced by Law n.46/2017.

Introduzione.

Come studioso del diritto sull'immigrazione ho assimilato la necessità di esaminare le norme del settore come un insieme, sia in relazione all'ordinamento nazionale che a quello europeo ed internazionale, visione che purtroppo ha

¹ Questo saggio riprende alcune considerazioni svolte nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2727, di conversione del decreto - legge n. 130 del 2020, recante 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.



subito negli ultimi anni intervenenti non sempre in linea con il rispetto della normativa internazionale ed europea. Il D.l. n. 130/2020 del 21 ottobre 2020 (convertito in Legge il 18 dicembre 2020, n.173)² migliora la disciplina vigente in materia di condizione giuridica dello straniero, la protezione internazionale e il sistema di accoglienza. Infatti, sono molto importanti le modifiche introdotte in materia di conversione dei permessi di soggiorno, alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (gli articoli aventi ad oggetto il tema dell'immigrazione operano revisioni al D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, al D.lgs. 18 luglio n.142 e al D.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25), all'istituto del trattenimento del cittadino straniero nei CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio), all'iscrizione anagrafica, alle procedure dell'accoglienza, alla normativa sulla cittadinanza e le disposizioni sui porti e sulle acque territoriali. Inoltre, apprezzabili sono altresì le modifiche parziali per quanto riguarda gli articoli relativi al divieto di transito delle navi nel mare territoriale, al trattenimento amministrativo dello straniero. Peraltro sono significativi gli emendamenti approvati in materia di cittadinanza (durata del procedimento di concessione della cittadinanza pari a 24 mesi), flussi di ingresso, Tuttavia sussistono delle perplessità in alcune disposizioni, soprattutto per quanto concerne quelle relative ai porti e alle acque territoriali, già rilevate nelle precedenti audizioni in sede di conversione del D.l n.53/2019, in relazione alla procedura accelerata di cui all'art. 28 bis T.U.I D.lgs n.286/1998, nonché alcune disposizioni rimaste in vigore, relative alla lista dei paesi sicuri istituita con la Legge n.132/2018 e dell'abolizione del reclamo innanzi alla Corte d'Appello introdotto dalla Legge n.46/2017.

1. Principali novità introdotte dal D.l. n.130/2020 conv. in Legge n.173/2020

Nel presente paragrafo verranno rappresentate le principali novità introdotte dal Decreto Legge (d'ora in poi D.l.) 21 ottobre 2020, n.130/2020: introduce disposizioni urgenti in materia di immigrazione e di protezione internazionale, attraverso delle rilevanti modifiche ai precedenti D.l. n. 113/2018 conv. in Legge n.132/2018 e n. 53/2019 conv. in Legge 77/2019 - intervenuti nel medesimo ambito - approvati all'inizio della legislatura.³

Ciò posto passiamo ad esaminare le principali novità introdotte dal D.l n.130/2020 del 21 ottobre 2020 convertito con la Legge 18 dicembre 2020 n.173.

Permessi di soggiorno

Il D. l. n.130/2020 (conv. in Legge 18 dicembre 2020 n.173), in primo luogo, interviene sulla disciplina del rilascio del permesso di soggiorno (articolo 1, comma 1, lett. a) e b), prevedendo che il rifiuto o revoca del permesso di soggiorno non possono essere adottati quando ricorrano seri motivi derivanti dal rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato ed estende la convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro di diverse tipologie di permessi di soggiorno, tra cui quelli per protezione speciale per calamità, per acquisto della cittadinanza e per assistenza al figlio minore.

Particolarmente meritevole di attenzione appare la possibilità di rilascio da parte del Questore del permesso di soggiorno per protezione per il cittadino straniero per il quale valga il divieto di espulsione (di cui ai commi 1 e 1.1. del medesimo articolo 19) ed al quale non sia accordata la protezione internazionale, ottenga un permesso di soggiorno per "protezione speciale". Il questore rilascia questo permesso, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale⁴.

² Legge 18 dicembre 2020, n. 173: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/12/19/20G00195/SG>

³ IAFRATE P., Memoria resa per la I Commissione (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni - Camera Deputati), per le Audizioni informali del 3 novembre 2020, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2727, di conversione del decreto - legge n. 130 del 2020, recante 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.

https://www.camera.it/leg18/1347?shadow_organo_parlamentare=2801&id_tipografico=01

⁴ Dossier Senato - Schema di decreto legislativo recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali Attuazione art. 9 L. n.86/2019. A.G. 229, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01186389.pdf> (pag.32 secondo e terzo capoverso)."



Inoltre, sono introdotte anche disposizioni relative ad alcuni permessi speciali di soggiorno previsti dal Testo unico dell'immigrazione: per calamità; per motivi di lavoro del ricercatore; per minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età; per cure mediche (art. comma 1, lett. f)-i).

Le modifiche introdotte dal D.l. n. 130/2020 evidenziano l'importanza della centralità del sistema di accoglienza gestito dagli enti locali. Infatti, nel Sistema di Accoglienza e di Integrazione (SAI) sono inseriti, oltre ai minori stranieri non accompagnati e ai titolari di protezione internazionale anche i richiedenti asilo ed i titolari di determinati permessi di soggiorno. Inoltre, è stata prevista dal provvedimento in esame la conversione al rilascio del titolo di soggiorno, al compimento della maggiore età, del permesso di soggiorno per studio, lavoro o accesso al lavoro resta vincolato al parere del Comitato per i minori stranieri, ovvero alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione come stabilito dalla Legge n.132/2018. Tuttavia, in caso di mancata risposta, è stato reintrodotta il silenzio-assenso⁵.

Il permesso di soggiorno per calamità naturali con durata di sei mesi, valido solo in Italia consentiva di svolgere attività lavorativa, ma non poteva essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro⁶. Tale situazione è mutata a seguito dell'entrata in vigore del D.l. 21 ottobre n.130/2020⁷ che definisce la calamità non più eccezionale, ma grave calamità ed ha esteso la durata ad un anno con possibilità di conversione del permesso di soggiorno.

Espulsione

In relazione al divieto di espulsione si prevede che nel caso in cui sussista il rischio che il cittadino straniero possa essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti e se ne vieta l'espulsione anche nei casi di rischio di violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, con conseguente rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale (art. 1, comma 1, lett. e).

Porti e acque territoriali

Il provvedimento interviene con riferimento alla possibilità di limitazione, divieto di transito e di sosta delle navi mercantili nel mare territoriale quando sussistano motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano, limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, le condizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare di Montego Bay del 1982.

La novella normativa sostituisce quella introdotta nel Testo Unico sull'Immigrazione (d'ora in poi T.U.I.) (art. 11) dal D.l. n. 53 del 2019 (c.d. decreto sicurezza-bis). In particolare, si dispone che il provvedimento di limitazione o divieto possa riguardare il transito e la sosta delle navi, senza più fare riferimento all'ingresso delle medesime, con esclusione delle operazioni di soccorso. Nelle ipotesi di inosservanza del divieto la pena della multa è da euro 10.000 ad euro 50.000 (che si aggiunge alla reclusione fino a due anni già prevista per le violazioni all'art. 83 Cod. nav.).

Il D.l. in oggetto abroga altresì le previsioni inserite dal D.l. n.53 del 2019 agli articoli 11 e 12 del T.U.I. (D.lgs 286/1998) che prevedevano, una sanzione amministrativa da 150.000 euro a 1.000.000 euro, la responsabilità solidale dell'armatore con il comandante e la confisca obbligatoria della nave utilizzata nel caso di violazione del provvedimento di divieto o limitazione di ingresso, transito o sosta delle navi.

Più precisamente in caso di violazione del divieto, si richiama quanto previsto dal Codice della navigazione, che stabilisce la reclusione fino a due anni e una multa da 10.000 a 50.000 euro. Sono pertanto eliminate le sanzioni amministrative introdotte in precedenza (art. 1, comma 1 lett. c) e d) e comma 2).

⁵ IAFRATE P., *TUTELA E ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN FRANCA, GRECIA E ITALIA*, in Rivista Familia, novembre 2020.

⁶ Il giudice di legittimità in relazione al rilascio del permesso di soggiorno per calamità naturali nel caso di un ricorrente bengalese fuggito dal paese di origine a causa di un'alluvione che gli aveva distrutto la casa ha rilevato la necessità di un'effettiva valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente per verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione dei diritti umani "al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale". Cassazione civile sez. I, 04/02/2020, (ud. 04/12/2019, dep. 04/02/2020), n.2563.

⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/21/20G00154/sg>



Inoltre, nell'esame in sede referente, è stata introdotta la possibilità di assegnare i beni sequestrati nel corso di operazioni di contrasto all'immigrazione irregolare anche agli enti del terzo settore (art. 1-bis).

Riconoscimento della protezione internazionale

In materia di protezione internazionale, il provvedimento interviene sulla procedura di esame delle domande di protezione internazionale, nonché sulla relativa decisione e sulle procedure di impugnazione, attraverso alcune modifiche al Decreto Legislativo (d'ora in poi D.lgs) 28 gennaio 2008, n. 25 di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (art. 2).

In particolare, viene modificata la procedura di esame prioritario e accelerato delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, prevedendo, tra l'altro, che le domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattenimento in uno *hotspot* o in un centro di permanenza per i rimpatri e delle domande presentate da cittadini provenienti da un Paese di origine sicuro, fermo restando l'esame con procedura accelerata, non siano più esaminate in via prioritaria. Inoltre, sono incluse nella procedura accelerata le domande presentate da persona sottoposta a procedimento penale, o condannato con sentenza anche non definitiva, per gravi reati. I minori stranieri non accompagnati e i richiedenti portatori di esigenze particolari (quali minori, disabili, anziani) sono esclusi dall'applicazione della procedura accelerata delle domande. Nel contempo si prevede che non si applica ai richiedenti portatori di esigenze particolari la disciplina in materia di domande manifestamente infondate. In relazione alla domanda di asilo reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, questa non viene più considerata automaticamente inammissibile ma viene comunque esaminata dalla commissione territoriale entro tre giorni. Il D.l. in esame estende da uno a due anni la durata del permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato, a determinate condizioni, a coloro cui è stata rigettata la domanda di protezione internazionale. Infine, il provvedimento interviene sulla disciplina delle controversie sulle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, ed in particolare sulle ipotesi di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento.

Trattenimento nei centri per migranti

Il provvedimento interviene anche sul trattenimento del cittadino straniero nei centri di permanenza per i rimpatri (articolo 3), ed inserisce delle importanti modifiche quali:

- a) la riduzione dei termini massimi di trattenimento da 180 a 90 giorni nei Centri di Permanenza Rimpatri (CPR), prorogabili di ulteriori 30 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri;
- b) la previsione che il trattenimento deve essere disposto con priorità nei confronti degli stranieri che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica; siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per gravi reati; siano cittadini o provengano da Paesi terzi con i quali risultino vigenti accordi in materia di cooperazione o altre intese in materia di rimpatri;
- c) l'estensione dei casi di trattenimento del richiedente protezione internazionale limitatamente alla verifica della disponibilità di posti nei centri;

All'interno del decreto legge si prevede un importante strumento a tutela dell'interesse del cittadino straniero quale l'introduzione della possibilità, per lo straniero in condizioni di trattenimento di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale ed ai garanti regionali e locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e, per il Garante nazionale, di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata.

Inoltre, si prevede l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza.

Iscrizione anagrafica

Il testo novellato prevede l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente del richiedente protezione internazionale al quale sia stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo o la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale. Nel caso di specie ai richiedenti protezione internazionale che abbiano ottenuto l'iscrizione anagrafica è rilasciata una carta d'identità, di validità triennale, limitata al territorio nazionale (art. 3, comma 2, lett. A)



Accoglienza dei richiedenti asilo

In riferimento al regime di accoglienza viene riformato il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati con l'introduzione di un nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) che sostituisce il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI, in precedenza SPRAR) introdotto dalla Legge n.132/2018. L'inserimento nelle strutture del nuovo circuito viene ampliato, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, nonché ai richiedenti la protezione internazionale, esclusi dal D.l n.113/2018 conv. in Legge n.132/2018, nonché ai titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal TU immigrazione e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali. Il SAI si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione. Si prevede l'obbligo in capo al Prefetto, prima di inviare il richiedente nei centri di prima accoglienza, di informare il sindaco del comune nel cui territorio è situato il centro e viene implementato l'impiego dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale in attività di utilità sociali (art. 4, commi 1-4).

Cittadinanza

Il D.l in esame riduce il termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione da 48 a 24 mesi, prorogabili al massimo fino a 36 mesi (art. 4, commi 5 capoverso 1-6).

Integrazione

Nel medesimo articolo 6 sono introdotte importanti modifiche in materia di integrazione, in particolare, si prevede per i beneficiari di misure di accoglienza accolti nel SAI (Sistema accoglienza integrati), l'avvio di progetti di integrazione a cura delle amministrazioni competenti e nei limiti delle risorse disponibili. Sono altresì individuate alcune linee prioritarie d'intervento per l'aggiornamento del Piano nazionale di integrazione dei titolari di protezione internazionale per il biennio 2020-2021. In tale ambito il Tavolo di coordinamento nazionale per l'accoglienza e l'integrazione può formulare proposte per l'attivazione delle relative iniziative.

Premessi questi brevi cenni l'attenzione verrà dedicata nei paragrafi successivi all'approfondimento di alcuni articoli del decreto legge in oggetto, mostrandone alcune problematiche.

2. Assenza di una norma che possa ricomprendere i «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura ai sensi della dell'art. 6 par.4 della Direttiva 115/08

Art. 1 Disposizioni in materia di permesso di soggiorno e controlli di frontiera

Preliminarmente, in sede di conversione del D.l. n.130/2020 si ravvisa l'assenza di una norma che possa ricomprendere i «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura ai sensi della dell'art. 6 par.4 della Direttiva n.115/08 attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo della durata biennale».

In particolare, l'art. 6, paragrafo 4, della Direttiva 115/2008/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede la possibilità – non già l'obbligo – per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura», rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno. Sulla base di questo articolo ogni Stato membro ha dato attuazione a questo istituto per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura durata biennale e convertibile alla sua scadenza.

Sul punto è opportuno richiamare l'art. 20 del T.U.I., (Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali) il quale prevede che il Governo ha la discrezionalità di adottare misure straordinarie di accoglienza a fronte di eventi eccezionali che comportano rilevanti esigenze umanitarie in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolari gravità verificatisi in paesi non appartenenti all'Unione Europea⁸.

⁸ MOROZZO P. Della Rocca, Immigrazione. Quali scenari alla frontiera italiana dell'Europa?, pp.301-310. In *STUDIUM* - ISSN:0039-4130, 2017.



Pertanto sarebbe stato opportuno rilasciare un permesso straordinario per motivi di protezione temporanea che esiste già in base alla legge italiana, anche attraverso una decisione del Consiglio dell'Unione europea che vincola direttamente e contemporaneamente tutti i paesi europei interessati.

Tale previsione appare necessaria al fine di garantire la tutela alla salute in questa grave situazione emergenziale determinata dal Covid-19 di tutti i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, irregolari che con il codice STP (Stranieri Temporaneamente Presenti) possono beneficiare solo di cure urgenti e indifferibili.

La tutela della salute si realizza attraverso un pieno accesso ai servizi sanitari, ma anche attraverso la tutela di condizioni sociali come abitazione, reddito, istruzione, ambiente di vita e di lavoro, che determinano la salute fisica e mentale delle persone. Tanto più che si tratta di persone “sopravvissute a traumi estremi e abusi gravissimi nel Paese di origine e lungo la rotta migratoria”.

Nel caso di specie si ritiene quindi, nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti, la necessità di una maggiore inclusione tramite una accoglienza più estesa anche per i richiedenti asilo sia in relazione all'accesso all'alloggio, all'avviamento al lavoro ed all'apprendimento della conoscenza della lingua come avveniva precedentemente alla Legge n.132/2018. Questa previsione è inserita sulla base di quanto stabilito dalla Comunicazione della Commissione Unione Europea- Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento (2020/C 126/02). Le nuove disposizioni in materia di conversione ampliano le prospettive concedendo ai migranti altre forme di permesso di soggiorno che non sono più vincolate alle condizioni originarie che ne hanno consentito il rilascio. La possibilità di conversione legata alla sussistenza di un regolare rapporto di lavoro, potrebbe rappresentare il passaggio da una condizione temporanea e di precarietà a quella di un soggiorno stabile.

3. Difficoltà di affidare il coordinamento per il soccorso marittimo a paesi che non garantiscono il rispetto dei diritti umani

Riferimenti alle convenzioni internazionali non esaustivamente argomentati.

In relazione al salvataggio ed il soccorso in mare appare quanto mai opportuno inserire il coordinamento dei soccorsi affidamento alle autorità italiane. Tale integrazione ha l'intento di evitare che le navi che abbiano osservato gli obblighi internazionali di soccorrere le persone in mare debbano 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 altri organizzazioni umanitarie. A tale proposito la precisazione che debba trattarsi del centro di coordinamento italiano competente per il soccorso marittimo è coerente con la relazione illustrativa al provvedimento che, a tale proposito, parla di operazioni di soccorso immediatamente comunicate alle autorità italiane.

Sul punto è necessario indicare tra gli obblighi internazionali, anche la CEDU e le normative internazionali ed europee sul diritto di asilo⁹.

Con la Legge n. 147 del 03.04.1989 l'Italia ha ratificato la Convenzione di Amburgo del 1979 sul soccorso marittimo e con D.P.R. (Decreto Presidente della Repubblica) n. 662 del 1994 ha dato attuazione alla Convenzione di Amburgo '79. Il Regolamento stabilisce un assetto organizzativo e funzionale del settore, con l'affidamento al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto della funzione di assicurare l'organizzazione efficiente dei servizi di ricerca e salvataggio nell'ambito dell'intera regione di interesse italiano sul mare, che si estende ben oltre i confini delle acque territoriali. Il Comando Generale, infatti, assume le funzioni di I.M.R.C.C. (Italian Maritime Rescue Coordination Centre), Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo, al quale sovraintende il complesso delle attività finalizzate alla ricerca ed al salvataggio della vita umana in mare, mediante l'impiego della componente aeronavale del Corpo delle Capitanerie di porto, con l'eventuale ausilio di altre unità di soccorso militari e civili. L'I.M.R.C.C. – individuato nella struttura della Centrale Operativa del Comando Generale – avvia i contatti

⁹ IAFRATE P., Rivista “Judicium”: *Legge n. 77/21019 o di conversione del cd. “decreto legge Salvini n.53/2019”: anche gli interventi in materia di ordine e sicurezza pubblica sono soggetti a limiti?*; dicembre 2020, <http://www.judicium.it/legge-n-7721019-conversione-del-cd-decreto-legge-salvini-n-532019-anche-gli-interventi-materia-ordine-sicurezza-pubblica-soggetti-limiti/>



con i centri di coordinamento del soccorso degli altri Stati per assicurare la collaborazione a livello internazionale prevista dalla Convenzione di Amburgo.

Il provvedimento conferisce alle Direzioni Marittime ed all'Autorità Marittima dello Stretto (Messina) le funzioni di Centri Secondari di soccorso marittimo (M.R.S.C. - Maritime Rescue Sub Center) che assicurano il coordinamento delle operazioni marittime di ricerca e salvataggio, ciascuna nella propria giurisdizione, secondo le direttive specifiche o le deleghe del Centro Nazionale (I.M.R.C.C.).

Inoltre, gli M.R.S.C. svolgono, altresì, le attività previste dalla risoluzione IMO A.950 sui Maritime Assistance Service (MAS), ovvero centri di ricezione delle richieste di assistenza da parte dei naviganti¹⁰.

Sul punto è opportuno osservare che secondo l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione), «*le espulsioni collettive sono vietate*» e «*nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti*». In base all'articolo 4 del Quarto Protocollo allegato alla Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'Uomo, le espulsioni collettive, e secondo la giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo, anche i respingimenti collettivi in acque internazionali (caso Hirsi), sono vietati.

La Corte europea dei diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2012 - Ricorso n. 27765/09 - Hirsi Jamaa e altri c. Italia¹¹ ha osservato che «secondo il diritto internazionale in materia di tutela dei rifugiati, il criterio decisivo di cui tenere conto per stabilire la responsabilità di uno Stato non sarebbe se la persona interessata dal respingimento si trovi nel territorio dello Stato, o a bordo di una nave battente bandiera dello stesso, bensì se essa sia sottoposta al controllo effettivo e all'autorità di esso».

In particolare, al punto 3.1.9 la Convenzione di Amburgo del 1979, revisionata nel 2004, prevede che «*la parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione marittima internazionale (Imo). In questi casi, le parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile*».

Nel rapporto, dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees – d'ora in poi UNHCR del settembre 2020 viene descritta la situazione dei diritti umani in Libia¹² e il sostegno dato alle principali istituzioni libiche per quanto riguarda la protezione dei civili, gli individui hors de combat e i gruppi a fuoco, e per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia, lo stato di diritto e la giustizia di transizione. Il rapporto prevede con raccomandazioni destinate a tutte le parti in conflitto, al governo libico, alla comunità internazionale e al Consiglio per i diritti umani¹³.

Ebbene, la Libia che ha aderito alla Convenzione Sar dal 2005, nel 2008 ha firmato un Memorandum of understanding con Malta in materia di cooperazione, coordinamento e supporto, e ha istituito la zona Sar notificata all'IMO (organizzazione marittima delle Nazioni Unite) il 28 giugno 2018: nonché le “*Circulars on Global Sar Plan Containing Information on the Current Availability of Sar Services*” adottate all'interno della stessa organizzazione. Il Governo di riconciliazione nazionale (Gna) riconosciuto a livello internazionale non ha piena giurisdizione sulle coste libiche e sul mare prospiciente, al punto che le diverse milizie locali sono in diretto rapporto con le unità della cd. Guardia costiera “libica”¹⁴.

¹⁰ <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/ricerca>

¹¹ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_60&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291

¹² IAFRATE P., “La finestra sul mondo”: “*La nuova Libia prospettive ed attese*”, pubblicato sulla rivista del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno - Primo Piano/Agenda Migranti n. 4/2013 pp. 103-107 ISSN 2037-464X, 2013.

¹³ <https://reliefweb.int/report/libya/report-united-nations-high-commissioner-human-rights-situation-human-rights-libya-0>

¹⁴ VASSALLO PALEOLOGO F. Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno Rivista in Questione Giustizia,, https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/gli-obblighi-disoccorso-inmare-neldiritto-sovranozionale-enell-ordinamento-interno_548.php; <https://www.iusinitinere.it/libia-crisi-istituzionale-politiche-migratorie-e-sar-libica-18649>



Come osservato dalla dottrina Leanza e Caffio¹⁵, «L'istituzione di una zona Sar è intrinsecamente subordinata alla circostanza che lo Stato parte della Convenzione sia in grado di garantire l'operatività continua ed efficace dei servizi Sar nell'area di propria competenza. In particolare, lo Stato si impegna a istituire un Centro e dei Sotto-centri di coordinamento, a designare delle unità costiere di soccorso, a disporre di strutture, mezzi navali e aerei, centri di telecomunicazione di soccorso e personale adeguato (da un punto di vista quantitativo e qualitativo). La Convenzione di Amburgo chiarisce che un servizio Sar, per essere efficace, deve essere gestito e sostenuto adeguatamente oltre a essere integrato in uno specifico contesto normativo. Il nostro Paese ha adempiuto a quest'obbligo in sede di attuazione della Convenzione di Amburgo con il già citato D.P.R. n. 662/1994».

Inoltre, dal rapporto della Guardia Costiera italiana si rileva che, «in alcune occasioni particolarmente complesse, caratterizzate cioè da elevato numero di migranti, dalla scarsità di vettori idonei a trasferire i migranti verso i Pos, da avverse condizioni meteorologiche, è stata richiesta la collaborazione e cooperazione ai Mrcc - Maritime rescue coordination centre vicini - (Malta e Tunisi) che tuttavia non hanno accolto la richiesta di sbarcare i migranti soccorsi presso i propri porti.¹⁶

Al riguardo il giudice di prime cure (Sentenza Giudice Indagini Preliminari (GIP) presso il Tribunale di Trapani, sent. 23 maggio 2019 -dep. 3 giugno 2019, Giud. Grillo) nel riconoscere la legittima difesa dei migranti e l'illegittimità dei respingimenti verso la Libia (caso Vos-Thalassa) delinea una ampia ricostruzione di uno dei principi fondamentali del diritto internazionale (consuetudinario e pattizio) quale il principio di non refoulement e del divieto di tortura. Il giudice di prime cure conclude nell'osservare che «il memorandum Italia-Libia, essendo stato stipulato nel 2017, quando il principio di non-refoulement aveva già acquisito valore di fonte primaria, diritto cogente, atteso che ai sensi dell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati è nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale; – incompatibile con l'art. 10 comma 1 Cost., secondo cui l'ordinamento italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tra le quali comprende anche il principio di non-refoulement¹⁷».

Nel caso di specie i naufraghi soccorsi dal rimorchiatore Vos Thalassa, battente bandiera italiana, si trovavano in territorio italiano sin dal momento in cui erano saliti a bordo di questa imbarcazione, e che se fossero stati ricondotti in Libia a bordo della stessa, avrebbero potuto subire trattamenti inumani o degradanti nonché subire un respingimento collettivo, vietato dall'art. 4 del quarto Protocollo allegato alla Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'Uomo, analogo a quello disposto dal Ministero dell'interno nel 2009, quando la motovedetta della Guardia di finanza Bovienzo riportò a Tripoli alcune decine di migranti intercettati in acque internazionali. Per quel respingimento collettivo (caso Hirsi), e per i trattamenti inumani e degradanti che ne derivarono, l'Italia venne condannata dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo con una sentenza che non può essere ignorata dai giudici italiani. Secondo il giudice di merito dal 2018 ad oggi sono migliaia i naufraghi intercettati in acque internazionali e rimpatriati a terra dalla Guardia costiera "libica" ed a chiunque si trovi bloccato in quei territori sono note le conseguenze di questi respingimenti collettivi. I naufraghi raccolti dalla Vos Thalassa potevano certo rappresentarsi cosa li avrebbe attesi al loro ritorno in Libia¹⁸.

A seguito del ricorso del Pubblico Ministero, il giudice di secondo grado ha stabilito invece che è preclusa l'applicabilità della causa di giustificazione della legittima difesa allorché «il pericolo sia stato volontariamente causato o accettato preventivamente dallo stesso soggetto che chiede il riconoscimento della scriminante» [Corte di appello di Palermo, sentenza 3 giugno 2019, p. 6 della motivazione.

Sul punto la Corte di appello afferma che «venne posta in essere una condotta da parte dell'organizzazione criminale che organizzò il viaggio, pienamente accettata dai migranti, per cui venne creata artificiosamente una situazione di necessità (la partenza su un barcone

¹⁵ LEANZA U., CAFFIO F., *Il SAR Mediterraneo*, in *Rivista Marittima*, giugno 2015, p.14 consultabile in http://www.fondazionemichelagnoli.it/files/Leanza-Caffio_RM.pdf.

¹⁶ KLEPP S., DOUBLE BIND A., *Malta and the Rescue of Unwanted Migrants at Sea: A Legal Anthropological Perspective on the Humanitarian Law of the Sea*, in *IJRL*, 2011, pp. 538 ss.

¹⁷ <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/d/6754-la-legittima-difesa-dei-migranti-e-l-illegittimita-dei-respingimenti-verso-la-libia-caso-vos-thalassa>

¹⁸ <https://www.a-dif.org/2020/07/12/dopo-la-sentenza-della-corte-di-appello-di-palermo-sul-caso-vos-thalassa-qual-tutela-per-i-diritti-fondamentali-nel-mediterraneo-centrale/>



in legno stipato di persone e chiaramente inadatto alla traversata del canale di Sicilia), atto a stimolare un intervento di supporto, che conducesse all'approdo dei clandestini ed al perseguimento del fine dell'organizzazione criminale; e, dunque, ad assicurare lo sbarco dei migranti sul suolo italiano» [pp. 6-7 della motivazione].

Di conseguenza, la condizione di pericolo sarebbe stata intenzionalmente causata dai trafficanti e dai migranti e le azioni violente e minacciose degli imputati non sarebbero state poste in essere come atto dettato dalla necessità di difendere un diritto da un'offesa ingiusta, bensì «come atto finale di una condotta delittuosa» [p. 7 della motivazione].

In altri termini, il GUP (Giudice Udienza Preliminare) secondo il giudice di secondo grado avrebbe ravvisato «l'esistenza di una causa di giustificazione quale lo stato di necessità [che] avrebbe spinto i migranti a determinare uno stato di pericolo, sulla base del quale sarebbero poi stati scriminati nel loro comportamento illecito da un'altra scriminante, ossia la legittima difesa» [pp. 7-8 della motivazione¹⁹].

Gli imputati secondo il giudice di appello si sono posti volontariamente in una condizione di pericolo; conseguentemente le loro condotte violente e minacciose – volte ad impedire che l'equipaggio della Vos Thalassa li riconsegnasse alla Guardia costiera libica – non possono ritenersi dettate dalla necessità di difendere un proprio diritto dal pericolo concreto e attuale di un'offesa ingiusta.

Tuttavia, è opportuno osservare che la Libia non può essere considerata un paese terzo “sicuro” ai fini dello sbarco successivamente al soccorso o all'intercettazione in mare. Il diritto di asilo è stabilito dall'articolo 10 della Dichiarazione costituzionale provvisoria della Libia del 2011, priva di una legislazione in materia di asilo o procedure di asilo. Di conseguenza, tutti i non libici, indipendentemente dal loro status o dalle loro esigenze di protezione, compresi i richiedenti asilo e i rifugiati, sono soggetti alle leggi nazionali sull'immigrazione.

Le leggi libiche applicabili criminalizzano tutti gli ingressi, i soggiorni o le uscite irregolari, ad esempio senza la documentazione appropriata o attraverso posti di frontiera non ufficiali, senza distinguere tra richiedenti asilo e rifugiati, migranti o vittime della tratta.

Più precisamente la legge prevede che le violazioni siano sanzionate con una pena detentiva non definita con "lavori forzati" o con una multa di circa 1.000 dinari libici (730 USD) e l'espulsione una volta espiata la pena.

I cittadini stranieri che sono stati espulsi dalla Libia non possono farvi rientro in assenza di una decisione del Direttore generale della Direzione generale per i passaporti, la nazionalità e gli affari esteri.

Secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (d'ora in poi ACNUR/UNHCR) dal 2017 sono state evacuate o reinsediate 6.145 rifugiati e richiedenti asilo dalla Libia, di cui 997 in Italia. Al riguardo, l'ACNUR stima che nel 2023 globalmente più di 2 milioni di rifugiati avranno bisogno di reinsediamento; si tratta di un aumento del 36% rispetto al fabbisogno del 2022, che riguarda 1,47 milioni di persone²⁰.

Nel novembre 2021 invece l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) ha verificato la presenza di almeno 621.000 migranti (compresi i rifugiati e i richiedenti asilo, che vivono in Libia). I richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti che transitano o rimangono in Libia sono particolarmente vulnerabili nel contesto della situazione di sicurezza instabile in tutto il paese, della assenza di uno stato di diritto e delle strutture governative e del deterioramento delle condizioni socio-economiche²¹. La maggior parte dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei migranti non ha un visto d'ingresso valido o non ha accesso ai permessi di soggiorno, e ciò li espone a un forte rischio di arresto e detenzione per ingresso o soggiorno irregolare. A causa del loro status irregolare e dalla assenza di documenti legali, nonché di pratiche discriminatorie diffuse (in particolare nei confronti di persone provenienti da paesi

¹⁹ NATALE A. “Caso Vos Thalassa: il fatto; la lingua e l'ideologia del giudice” in Rivista *Questione Giustizia*, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/caso-vos-thalassa-il-fatto-la-lingua-e-l-ideologia-del-giudice>

²⁰<https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/libia-95-persone-in-fuga-trovano-protezione-grazie-allitalia/>

²¹ <http://www.vita.it/it/article/2022/07/20/mediterraneo-balceni-america-latina-i-profughi-che-non-vediamo/163597/>; <https://italy.iom.int/it/news/aumentato-nel-2021-il-numero-delle-persone-che-hanno-perso-la-vita-lungo-le-rotte-migratorie-marittime#:~:text=14%20Luglio%202021->

[,Aumentato%20nel%202021%20il%20numero%20delle%20persone%20che%20hanno%20perso,raggiungere%20l'Europa%20via%20mar](https://italy.iom.int/it/news/aumentato-nel-2021-il-numero-delle-persone-che-hanno-perso-la-vita-lungo-le-rotte-migratorie-marittime#:~:text=14%20Luglio%202021-)



subsahariani, in base alla loro origine etnica), molti, compresi quelli di nazionalità non araba, non beneficiano dei meccanismi di protezione sociale a disposizione dei libici vulnerabili attraverso il Ministero degli Affari Sociali.²²

Per quanto riguarda i dati relativi al rimpatrio volontario assistito dei migranti si osserva che con delibera del 12 maggio n. 10/2022 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti tra il 2018-2021 i rimpatri volontari assistiti (d'ora in poi RVA) con reintegrazione sono stati solo 2.183. In particolare, dopo i 1.185 del primo anno gli RVA sono scesi a 384, poi a 268 e infine sono risaliti a 346 (dato non consolidato). Si tratta dell'11,06% del totale dei rimpatri forzati e dell'1,60% dei migranti sbarcati in Italia nel quadriennio preso in esame. Sul piano dei risultati dei Programmi Fami (Fondo asilo migrazione e integrazione), Rvra e Avrit (progetto realizzato dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e implementato dall'OIM), nel periodo compreso tra il 2016 ed il 2021, a fronte di un totale di 5.800 destinatari (11.900 se si considerano gli obiettivi iniziali), i rimpatri sono stati 3188 pari al 54,97% dell'obiettivo rimodulato e al 26,79% di quello iniziale²³.

Al riguardo, è opportuno osservare che nel contesto del salvataggio in mare e in linea con il diritto marittimo internazionale, lo sbarco deve avvenire in modo prevedibile in un luogo sicuro e in condizioni che garantiscano il rispetto dei diritti umani di coloro che vengono salvati, compresa l'adesione al principio di non respingimento. Infatti, quando le persone vengono salvate in mare, anche da navi militari e commerciali, "la necessità di evitare lo sbarco in territori dove la loro vita e la loro libertà (...) sarebbero minacciate" è rilevante per determinare cosa rappresenta un luogo di sicurezza. Alla luce dell'instabilità della situazione della sicurezza in generale e dei particolari rischi di protezione per i cittadini stranieri (compresa la detenzione arbitraria e illegale in condizioni al di sotto degli standard nei centri di detenzione gestiti dallo Stato, e le segnalazioni di gravi violazioni e abusi contro richiedenti asilo, rifugiati e migranti da parte, tra gli altri, di milizie, trafficanti e contrabbandieri). L'UNHCR non ritiene che la Libia soddisfi i criteri per essere designata come luogo di sicurezza ai fini dello sbarco dopo il salvataggio in mare.

Infatti, l'ACNUR²⁴ ha invitato gli Stati ad astenersi dal rimpatriare in Libia le persone salvate in mare e a garantire il loro sbarco tempestivo in un luogo sicuro. In particolare, ricorda che il principio di non respingimento si applica ovunque uno Stato eserciti la propria giurisdizione, anche quando esercita un controllo effettivo nel contesto di operazioni di ricerca e salvataggio al di fuori del proprio territorio. L'ACNUR più precisamente ritiene che gli obblighi negativi e positivi dello Stato interessato ai sensi del diritto internazionale applicabile in materia di rifugiati e di diritti umani, compreso il non respingimento, siano suscettibili di essere assunti²⁵.

Ebbene, l'Italia, avendo ratificato le Convenzioni internazionali, ha l'obbligo di non respingere, di soccorrere e di far giungere sul territorio nazionale le persone in difficoltà in un Paese terzo sicuro.

²² Al 30 luglio 2020, oltre 5.700 rifugiati e richiedenti asilo vulnerabili sono partiti dalla Libia dal 2017, di cui 297 nel 2020. Ciò include 3.514 persone che sono partite nell'ambito di ETM verso il Niger (3.208 persone) e il Ruanda (306 persone); 808 evacuazioni umanitarie verso l'Italia; e 1.385 partenze per il reinsediamento; UNHCR Information, agosto 2020. Vedi anche, UNHCR, UNHCR Update: Libia, 30 luglio 2020, <https://bit.ly/3fkLdKR>,

²³ <https://www.corteconti.it/Download?id=edd9148d-3f24-451a-87c8-6b00d40b39e2>

²⁴ UNHCR, Presentazione da parte dell'UNHCR nella causa S.S. e altri. contro l'Italia (Appl. n. 21660/18) davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 14 novembre 2019, www.refworld.org/docid/5dcebff54.html, par. 6.1 e paragrafi 5.8-5.9. Cfr. anche, UNHCR, Considerazioni giuridiche generali: Operazioni di ricerca e salvataggio che coinvolgono rifugiati e migranti in mare, novembre 2017, www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html.

²⁵ L'UNHCR e l'OIM ribadiscono inequivocabilmente che nessuno dei soccorsi in mare deve essere riportato in Libia"; UNHCR, UNHCR, OIM, sollecitano gli Stati europei a sbarcare i migranti e i rifugiati salvati a bordo delle navi del capitano Morgan, 22 maggio 2020, <https://bit.ly/2ZyQHNM>. "A causa del conflitto in corso in Libia, così come la detenzione di routine dei migranti sbarcati e dei richiedenti asilo, che spesso devono affrontare condizioni di sovraffollamento e insalubri, e altre preoccupazioni in materia di diritti umani, l'UNHCR ribadisce che nessuno dovrebbe essere rimpatriato in Libia dopo essere stato salvato in mare"; UNHCR, News Comment on Search and Rescue in the Central Mediterranean by Gillian Triggs, Assistant High Commissioner for Protection presso l'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 1 maggio 2020, <https://bit.ly/2zb40cH>. Alla luce delle continue violazioni dei diritti umani contro i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti, l'8 maggio 2020, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani ha chiesto una moratoria su "tutte le intercettazioni e i ritorni in Libia"; OHCHR, Press Briefing Note on Migrant Rescues in the Mediterranean, 8 maggio 2020, <https://bit.ly/3cCT7yA>.



4. Criticità in relazione alla procedura accelerata alla frontiera.

Il testo normativo risulta non conforme all'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 ingresso²⁶”. 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. La disposizione contrasta altresì con 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. 33²⁷ alla frontiera. In particolare, si ravvisa tale necessità in quanto la norma prevede irragionevolmente l'applicazione della procedura accelerata²⁸ 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 dello straniero di inosservanza della norma alla frontiera può essere dettato da paura o condizionamenti da parte di soggetti terzi²⁹.

5. Criticità in relazione all'accoglienza, al trattenimento e alle modalità di applicazione degli accordi di riammissione

ART. 3 (*Disposizioni in materia di trattenimento e modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*) comma 3 lettera a) al quinto periodo le parole “centottanta giorni” sono sostituite dalle seguenti: “novanta giorni ed è prorogabile per altri trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri”;

In relazione alla normativa internazionale ed europea si ritiene opportuno verificare gli ambiti e le modalità di applicazione degli accordi di riammissione, con riferimento al Codice attraversamento frontiere Schengen n. 562/2006, con il Regolamento (CE) n. 343/2003 (cd. Regolamento Dublino II) e con la Direttiva 2005/085/CE recepita con Decreto Legislativo (D.lgs) n.25/08, Direttiva 2013/32, Direttiva 2013/33.

Al riguardo, si rileva che il “considerando” n. 20 del Codice delle frontiere Schengen stabilisce che “il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Dovrebbe essere attuato nel rispetto degli obblighi degli Stati membri in materia di protezione internazionale e di non respingimento”. In particolare, l'art. 3 (Campo di applicazione)”, prevede che “L'adozione di misure comuni in materia di attraversamento delle frontiere interne da parte delle persone nonché di controllo di frontiera alle frontiere esterne dovrebbe tener conto dell'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea e, in particolare, delle disposizioni pertinenti della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (2), nonché del manuale comune”. Inoltre, in relazione all'art.13 la cooperazione operativa e l'assistenza tra Stati membri in materia di controllo di

²⁶ Secondo UNHCR una domanda andrebbe considerata reiterata solo se la domanda precedente è stata compiutamente valutata nel merito, nel rispetto di garanzie procedurali appropriate, ivi incluso un colloquio personale (UNHCR, UNHCR Comments on Asylum Procedures Regulation, pag. 37). In relazione alla competenza sulla valutazione di ammissibilità, per UNHCR è l'autorità accertante e, pertanto, la competente CT, il soggetto più adeguato per ricevere e valutare ogni domanda di asilo, ivi incluse quelle reiterate (UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations, marzo 2020, pag. 75), come peraltro previsto dall'art. 4, commi 1 e 2, della direttiva 2013/32/UE

²⁷ IAFRATE P., ROSSI E, rivista “Judicium”: *Il processo civile in Italia ed in Europa, relativo a procedure e tempi delle richieste di protezione internazionale*; www.judicium.it.

²⁸ https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel094-2020_NOV_NORM_PROTEZIONE_INTERN.LE.pdf

²⁹ IAFRATE P., E. ROSSI. “Sistema di Asilo Europeo e i diritti umani dei rifugiati” in *Cittadino del mondo e il diritto si scegliere dove vivere*, Edizione Aracne, 2015; p.29 - 43, ISBN 978-88-548-8756-5.



frontiera dovrebbero essere gestite e coordinate dall' Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri, istituita dal regolamento (CE) n. 2007/2004 (1).

A livello nazionale occorre richiamare l'art.80 Cost., che assegna alle Camere l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, comprendendo anche gli accordi di riammissione.

La norma inserita dal D.l. n. 113/2018 necessitava di limitare e precisare in modo tassativo a due sole ipotesi i casi in cui è permesso il trattenimento del richiedente asilo, cioè nei soli casi in cui è davvero necessaria una valutazione caso per caso, ai fini della verifica della sua identità o nazionalità e soltanto dopo che abbia effettivamente manifestato la sua volontà di presentare richiesta di protezione internazionale, con esclusione dei minori non accompagnati e delle persone vulnerabili. Infatti la disciplina in vigore in relazione al trattenimento, prevede l'applicazione ai richiedenti asilo (che molto spesso si presentano senza documenti o con documenti falsi o contraffatti proprio perché sono lo strumento per fuggire alle persecuzioni o alle guerre). Tuttavia, la situazione appare incostituzionale per due motivi. In primo luogo viola l'art. 117, comma 1 Cost., nonché l'art. 8, per. 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 nazionale³⁰.

In secondo luogo la mancata precisazione dei requisiti del trattenimento contrasta 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.

ART.4 (Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei titolari di protezione)

In relazione all'art.4 sarebbe stato opportuno istituire i CAS come strutture non più straordinarie come evidenziato dal "Rapporto sull'attività dei C.A.S. - Centri di Accoglienza Straordinaria - di Roma e Provincia: Criticità e buone pratiche" realizzato dal CREG (Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche) e CISMI (Centro Interdisciplinare di Studi sul Mondo Islamico) – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (Cfr Integrazioni: Conoscere, Gestire, Comunicare Criticità e buone pratiche Di Giorgio, C., Iafrate, P., Mennuni, G., Mirra, L., Rossi, E., Santostasi³¹

Nel caso di specie è necessario assicurare adeguate modalità di accoglienza nel nuovo sistema accoglienza integrata (SAI) alle categorie vulnerabili ed assicurare, altresì, che l'accoglienza sia attuata in coerenza con particolare riguardo alle convenzioni internazionali.

A causa dei *lock down*, le procedure di asilo sono rallentate, per cui i richiedenti asilo dal punto di vista amministrativo si ritrovano sospesi in attesa di risposta da parte delle competenti commissioni. Nel frattempo il sistema di accoglienza è meno efficiente, poiché i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) ora meno finanziati, non sono in grado di accogliere il maggior numero di richiedenti in fila d'attesa, con conseguente estromissione dai centri e diffusione sul territorio. I rischi sanitari sono evidenti, tanto più che una vasta platea di migranti, in Italia, anche se usufruisce di permessi di soggiorno per protezione internazionale, ha diritto a cure mediche solo in situazioni emergenziali. Tuttavia, resta fuori il monitoraggio e il tracciamento. Una ulteriore conseguenza di questa emergenza prevedibilmente è che i migranti irregolari, sprovvisti di qualsiasi forma di tutela sociale possano essere inseriti nella criminalità organizzata.

Il SIPROIMI (Sistema per titolari di protezione internazionale e protezione minori stranieri non accompagnati) nel D.l. n.130/2020 viene sostituito dal nuovo Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI). All'interno del SAI potranno essere inseriti, oltre ai minori stranieri non accompagnati e ai titolari di protezione internazionale, i richiedenti asilo ed i titolari dei seguenti permessi di soggiorno: protezione speciale, cure mediche, protezione sociale, violenza domestica, calamità naturale, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, casi speciali. Il comma 1-bis prevede che possono essere altresì accolti gli stranieri affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore

³⁰ AMBROSINI M., *Irregular Immigration in Southern Europe: Actors, Dynamics and Governance*, Chaim, Palgrave, 2018 (monographic book, 164 pages)

³¹ https://art.torvergata.it/retrieve/handle/2108/236440/463187/Rapporto_CAS.pdf



età, con le modalità di cui all'articolo 13, comma 2, della legge n. 47 del 2017. Nei centri di accoglienza devono essere garantiti adeguati standard igienico-sanitari ed abitativi, erogati servizi di accoglienza materiale, di assistenza sanitaria, di assistenza sociale e psicologica, di mediazione linguistico-culturale, i servizi di insegnamento della lingua italiana, di orientamento legale e al territorio. Il decreto legge in esame riequilibra la situazione dei SIPROIMI, riportandoli ai meccanismi esistenti prima della Legge n.132/2018. Per converso per una accoglienza integrata che possa includere tutte le realtà esistenti sul territorio nazionale, non può essere tralasciata l'importanza dei CAS. Pertanto appare difficile considerare quest'ultimi come strutture di accoglienza straordinarie. Il D.l. n.130/2020 che prevede il cambiamento del sistema di accoglienza deve tenere conto delle strutture che ospitano al loro interno l'80% dei richiedenti protezione internazionale in Italia come i CAS. Di conseguenza, modificare i SIPROIMI risolve parzialmente il problema dei numeri dell'accoglienza, la quale anche in assenza di emergenza oltrepassa i limiti previsti dai progetti di seconda accoglienza. A tale riguardo si potrebbero superare molte difficoltà nel momento in cui i CAS siano considerati come strutture ordinarie e non straordinarie, le quali per poter rispondere agli standard minimi di buona accoglienza, necessitano di capitolati che possano prevedere una somma proporzionata ai parametri minimi richiesti per una buona accoglienza³². Gli ex SPRAR presentavano progetti in risposta a bandi che prevedevano, tra l'altro, somme corrispondenti ai servizi offerti dai CAS. Spesso tra le voci inserite negli ex SPRAR erano presenti le spese inerenti al rilascio del titolo di soggiorno elettronico, all'iscrizione ai corsi di lingua italiana, all'iscrizione ad eventuali corsi di formazione. In precedenza fino all'inserimento dei nuovi capitolati tali costi erano nella realtà a carico dei CAS i quali prima di terminare il progetto con gli ospiti accolti provvedevano alle pratiche del rilascio del permesso di soggiorno elettronico nonché alle attività di scuola e studio. Infatti molti cittadini stranieri, ospitati nei CAS conseguivano la licenza media prima di fare ingresso negli SPRAR. Pertanto appare opportuno mettere in evidenza alcune criticità di un decreto legge che prenda in considerazione, quando si parla di accoglienza, esclusivamente le strutture di seconda accoglienza SPRAR o SIPROIMI o SIA, (termini mutati nel corso del tempo) e non consideri di riformulare il ruolo del CAS. In altri termini è auspicabile mettere in evidenza i limiti delle diverse forme di accoglienza al fine di superarli in un circuito dinamico e dialettico di integrazione tra le parti, con il territorio e soprattutto con i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale.

Accesso ai servizi dei richiedenti asilo e proposta di richiesta conversione del permesso di soggiorno per i richiedenti asilo

Nel caso dei richiedenti asilo è opportuno garantire dei standard minimi di accoglienza e l'accesso alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale previste per i titolari di protezione internazionale, stante la presenza sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva per molti mesi a volte anche superiore ad un anno.

L'inserimento delle conversioni dei titoli di soggiorno stabilite dal D.l n.130/2020 migliora le possibilità di integrazione dei cittadini stranieri sul territorio nazionale, tuttavia ai fini di un eventuale superamento della visione immigrazione/sicurezza appare opportuno prevedere anche una conversione dei permessi di soggiorno per richiesta asilo.

I richiedenti asilo in Italia, nonostante le procedure esplicitate dalla normativa siano rapide, di fatto rimangono sul territorio nazionale con un titolo di soggiorno semestrale anche per oltre tre anni.

Pertanto, si potrebbe concedere la possibilità di conversione di fronte a determinati requisiti che potrebbero riguardare la permanenza sul territorio, il livello di lingua italiana e anche il possesso di un regolare contratto di lavoro. Tale argomentazione potrebbe essere supportata anche dal fatto che le Commissioni Territoriali e i Tribunali Sezione specializzata sui Diritti della Persona ed Immigrazione si pronunciano sulla base della "sicurezza" dei paesi dei richiedenti asilo, trascurando alcuni elementi fondamentali che riguardano l'etnologia, l'antropologia, nonché etnopsichiatria.

Il cittadino straniero richiedente protezione internazionale che è presente nel nostro paese da almeno tre anni, generalmente ha instaurato rapporti stabili con la società collettiva e la popolazione autoctona con la quale è entrato

³² La somma pari a 27,00 euro appare più congrua rispetto ai precedenti 34,00 Euro, certamente superiore agli attuali 17,50 euro non sufficienti a garantire un livello adeguato di accoglienza.



in contatto. Di conseguenza, egli difficilmente vuole lasciare il luogo di accoglienza (situato spesso in realtà locali con poca densità abitativa) per essere inserito in un progetto di seconda accoglienza che potrebbe avviarsi in altre località distanti dalla struttura di prima accoglienza (ad esempio città metropolitane...). Tale situazione determina un rallentamento al percorso di inserimento, di riconoscimento, di inclusione e integrazione intrapreso dal cittadino straniero richiedenti asilo nei CAS. Al contrario, se ci fosse la possibilità di poter convertire il titolo di soggiorno per richiesta asilo si potrebbero superare gli ostacoli burocratici con una susseguente riduzione dei processi giurisdizionali.

6. Proposta di applicazione dell'art.131 bis c.p. anche al reato di resistenza a pubblico ufficiale

All'articolo 131-bis, secondo comma, secondo periodo, del codice penale, approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, le parole «di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni» sono sostituite dalle seguenti: «di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'ipotesi di cui all'articolo 343».

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 allorché 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 di origine hanno subito trattamenti inumani o degradanti. E' evidente che in queste situazioni 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 deteriore rispetto ad ogni altro straniero, del suo diritto al riconoscimento al diritto di asilo che la Costituzione italiana garantisce³³.

7. Criticità persistente a seguito del D.l n.13/2017 conv. in Legge n.46/17 – mancato ripristino del giudizio di appello avverso provvedimenti di rigetto del Tribunale Civile Sezione Specializzata Immigrazione

Il D.l n.13/2017 ha eliminato un grado di giudizio per i provvedimenti di rigetto delle impugnative dei dinieghi delle Commissioni territoriali, con susseguente limitazione dei diritti fondamentali del cittadino straniero richiedenti asilo. Tale scelta si basa sul fatto che diversi paesi membri dell'Unione Europea non hanno un secondo grado di giudizio, tuttavia nel nostro ordinamento l'appello assume un ruolo preponderante in numerose controversie anche di scarso valore patrimoniale o extrapatrimoniale.

Nella normativa attuale l'assenza dell'appello è compensata dalla natura collegale del giudice (es. art. 14 della legge n. 150/11, che disciplina i procedimenti di liquidazione dei diritti ed onorari di avvocato per prestazioni giudiziali civili). Ebbene, sopprimendo il reclamo alla Corte di Appello in materia di protezione internazionale è precluso l'accertamento del fatto stabilito dalla Direttiva 2013/32/33 UE che prevede un onere di collaborazione da parte del giudice con riferimento alla verifica degli elementi oggettivi dichiarati dal ricorrente.

Infatti, secondo la legge n.46/2017 (conv. D.l. 17 febbraio 2017, n.13) i provvedimenti delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono impugnabili dinanzi alle sezioni specializzate dei Tribunali introdotte dal decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 (convertito dalla legge 13 aprile 2017 n. 46), le quali decidono con

³³ Cfr Sentenza n. 30/2021 della Corte Costituzionale che ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 131-bis c.p. nella parte in cui esclude che il giudice possa ritenere l'offesa di particolare tenuità nei casi di resistenza a un pubblico ufficiale, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2021&numero=30>.



decreti pronunciati in camera di consiglio, non appellabili ma ricorribili per cassazione, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, come appunto emendato dal D.l. n. 13.

In altre parole, in caso di una valutazione erronea delle circostanze fattuali da parte del giudice di prime cure, nessun accertamento sul fatto potrà essere compiuto innanzi alla Corte di Cassazione.

L'abolizione dell'appello ha determinato dunque l'inammissibilità o il rigetto dei ricorsi per cassazione avverso i provvedimenti del giudice di prime cure che hanno confermato il diniego delle Commissioni territoriali ai sensi dell'art. 360 n. 5 c.p.c., con susseguente aumento del contenzioso in materia protezione internazionale, con ritardi e rallentamenti che hanno inciso sul funzionamento della Corte di Cassazione e sull'intero sistema giudiziario.

In relazione agli effetti della rimozione di quest'ultimo assistiamo attualmente a numerosi provvedimenti di rigetto delle impugnative dei dinieghi delle Commissioni territoriali impugnati anche quando tali provvedimenti non presentano violazione di legge o di *errores in procedendo* – vizi motivazionali. Infatti, le impugnazioni alla luce delle restrizioni introdotte dall'articolo 360 n. 5 c.p.c. sono destinate spesso ad essere rigettate.

Tale argomentazione trova conferma nella Relazione dell'anno giudiziario del gennaio 2020 dalla quale risulta che: *i ricorsi iscritti annualmente in materia sono aumentati da 856 unità (2,82%) nel 2017, 5.221 (14,15%) nel 2018 fino a 10.66 nel 2019 (26,70%) ed hanno comportato un aggravio considerevole dei ruoli della Prima Sezione civile, tabellarmente competente per la loro trattazione*³⁴.

Nel 2020 secondo quanto riferito nel corso di una videoconferenza il 10 dicembre 2020 del Primo Presidente Emerito della Corte di Cassazione Dottor Giovanni Mammone, i ricorsi presentati avverso decreti pronunciati in camera di consiglio dai Tribunali Sezioni Specializzati per l'Immigrazione sono 12000, di cui solo 6.000 esaminati, mensilmente i ricorsi che si presentano ex art 360 c.p.c., sono circa 500³⁵.

Nella medesima videoconferenza l'Avvocatura dello Stato con riferimento all'effettività della tutela sottolinea³⁶ che a seguito della Legge n.46/2017, la Corte di Cassazione ha emesso 2.655 sentenze, di cui 2.354 rigetto in materia di richiesta protezione internazionale. Inoltre, sottolinea altresì che tra le 2.354 pronunce di rigetto, 1.568 hanno dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione perché si è entrati nel merito della motivazione.

Infine, nel 2021 secondo la Relazione dell'Anno Giudiziario del 2021 risulta che in materia di protezione internazionale la Corte di Cassazione ha emesso 9.348 decisioni di cui più 4995 (pari al 53, 4%) di inammissibilità, in quanto si riversano sul giudice di legittimità, spesso avvalendosi del patrocinio a spese dello Stato, ricorsi che sottolineano problemi di merito estranei al giudizio di legittimità.³⁷

8. Criticità definizione lista Paesi di origine sicuri art. 2 bis Legge n.132/2018

Il Decreto legge n. 113/2018, conv. in Legge n.132/2018 ha previsto una lista dei Paesi di origine sicuri (art. 2-bis del d.lgs. n. 25/2008) con un aggiornamento periodico. Tale disposizione, rivolta alla semplificazione dell'esame della domanda di asilo, era stata già prevista in via facoltativa dalla Direttiva 2013/32. Il termine "paese sicuro" è contenuto più precisamente agli artt. 36 e 37 e riguarda quei paesi considerati dall'Unione Europea sicuri per la gestione dei flussi

³⁴ CONSENTINO A. *L'Ann della Cassazione sul D. l. n.13/2017, in materia di protezione internazionale e di contrasto dell'immigrazione illegale*, in Rivista "Questione Giustizia", <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-anm-della-cassazione-sul-d-l-n-132017-in-materia-08-03-2017.php>
https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_Primo_Presidente_Cassazione_Cassazione_2020.pdf

³⁵ I dati sono stati acquisiti nel corso del webinar "La centralità del diritto d'asilo nel fenomeno migratorio: dal mare alla tutela internazionale e all'inclusione sociale" organizzato dalla Commissione Nazionale Asilo del Ministero dell'Interno, Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, in occasione della Giornata Internazionale dei Diritti dell'Uomo.

³⁶ I dati sono stati acquisiti nel corso del webinar "La centralità del diritto d'asilo nel fenomeno migratorio: dal mare alla tutela internazionale e all'inclusione sociale" organizzato dalla Commissione Nazionale Asilo del Ministero dell'Interno, Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, in occasione della Giornata Internazionale dei Diritti dell'Uomo. Dal 2 gennaio al 9 dicembre 2020 sono stati notificati 5755 ricorsi notificati all'avvocatura.

³⁷ Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2021, p.13, https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Cassazione_Sintes_2022.pdf.



migratori ritenuti “*safe to live in*” dagli Stati in virtù della stabilità del sistema politico-democratico e del rispetto dei trattati sui diritti umani³⁸»

Il D.l. n. 113/2018 ha introdotto tale nozione all’art. 2 bis del d.lgs. n. 25/2008, rubricato come “Paesi di origine sicuri”. L’adozione della lista determina una presunta sicurezza del Paese di origine del richiedente il quale ha l’onere di dimostrare che le condizioni del proprio Paese, incluso nella Lista, non gli permette il rientro nel paese di origine³⁹. Quest’ultima è stata adottata da molteplici Stati membri⁴⁰ e deriva una proposta europea formulata nell’agenda europea delle migrazioni e alle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015⁴¹. A tal proposito la Commissione Nazionale, ai fini della definitiva adozione dell’elenco con Decreto del Ministro degli Affari Esteri, in accordo con i Ministri dell’Interno e della Giustizia, ha dato al Gabinetto del Ministro gli elementi concernenti i Paesi da cui originano i principali flussi che interessano il nostro territorio elaborati dall’Unità COI – *Country of Origin Information*. Di conseguenza, sono state predisposte delle schede di analisi sulla situazione di vari Paesi⁴² riferite, all’ordinamento giuridico, al sistema politico generale, all’applicazione della legge, alla protezione da persecuzione e maltrattamenti e al rispetto dei diritti e delle libertà, tenendo in debito conto gli “indicatori democratici”, di cui all’Allegato I della Direttiva 2013/32/UE. Inoltre, per ciascun Paese sono stati, enucleati i “profili di rischio” riguardanti le categorie esposte alla violazione dei diritti umani e le “aree di rischio” ovvero le zone caratterizzate da aspetti di insicurezza⁴³. L’allegato I alla direttiva 2013/32 definisce il POS (paese origine sicuro) come quello nel quale, «sulla base dello *status* giuridico, dell’applicazione della legge all’interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell’art. 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. In relazione alla possibilità di dichiarare in paese sicuro, si evincono ulteriori criticità in relazione alla presunzione di sicurezza, al fine di evitare una violazione dell’art. 6 TUE per quanto concerne il rispetto dei diritti fondamentali, in ossequio alla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato e della CEDU. Tanto più che l’art. 36 della direttiva 2013/32 prevede che il giudizio sull’effettiva sicurezza di un Paese d’origine ai fini della richiesta di protezione può avvenire solo «previo esame individuale» della stessa, come si è detto, la presunzione si applica in assenza di «gravi motivi per ritenere che quel Paese non sia un Paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso⁴⁴». L’istituto dei “Paesi di origine sicuri” presenta delle criticità in relazione gli artt. 3 e 10 comma 3 della Costituzione e l’art. 3

³⁸ https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/792/APPUNTO_audizione_prefetto_11_GIUGNO_2019.pdf

³⁹ Il 4 ottobre 2019 il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell’interno e della giustizia, ha adottato un decreto nel quale si dispone che, ai sensi dell’art. 2-bis del d.lgs 25/2008, “sono considerati Paesi di origine sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto interministeriale del 9 marzo 2022 (GU Serie Generale n.59 del 11-03-2022), proposto dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale l’Ucraina è stata sospesa fino al 31 dicembre 2022 dall’appartenenza alla lista dei Paesi sicuri per i richiedenti asilo. Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto interministeriale del 9 marzo 2022 (GU Serie Generale n.59 del 11-03-2022), proposto dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale è stata sospesa fino al 31 dicembre 2022. Dall’appartenenza alla lista dei Paesi sicuri per i richiedenti asilo.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-03-11&atto.codiceRedazionale=22A01702&elenco30giorni=false

https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-istituto-dei-paesi-di-origine-sicuri-e-il-decreto-attuativo-del-4-ottobre-2019-una-storia-sbagliata_18-11-2019.php

⁴⁰ Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica Slovacca, Regno Unito, Slovenia, Ungheria.

⁴¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5596

⁴² Albania, Algeria, Bangladesh, Benin, Bosnia Erzegovina, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d’Avorio, Egitto, Etiopia, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Kosovo, Liberia, Macedonia, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia, Sierra Leone, Sri Lanka, Tunisia, Turchia, Ucraina (sospesa temporaneamente Cfr nota 36).

⁴³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_it.pdf

⁴⁴ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01007726.pdf>



della Convenzione di Ginevra del 1951, stante il mancato rispetto della tutela dei diritti umani soprattutto per coloro che richiedono asilo e provengano da un Paese di origine considerato sicuro, nei quali sussiste il rischio di trattamenti inumani o degradanti⁴⁵.

9. Corte di giustizia dell'Unione europea (Sentenza del 17 dicembre 2020)

Nel 2015 e nel 2017, l'Ungheria ha introdotto delle leggi controverse che hanno creato zone di transito al confine con la Serbia, ed ha previsto l'obbligo di presentazione delle domande di asilo nei campi profughi. Le leggi hanno anche inserito il concetto di "situazione di crisi causata dall'immigrazione di massa", che il governo ha utilizzato per giustificare la violazione della legge UE sull'asilo. Il Paese ha riferito che le politiche erano necessarie per mantenere l'ordine pubblico e preservare la sicurezza interna. Nel 2015 più di 1 milione di migranti irregolari sono entrati nell'UE, molti in fuga dalla guerra e dalla povertà estrema in Medio Oriente, Africa e Asia. L'Ungheria tra i paesi dell'Europa orientale ha rifiutato di accogliere la loro quota di rifugiati nell'ambito di un programma di reinsediamento a livello europeo per attenuare l'onere per l'Italia e la Grecia.

La Corte di Giustizia Europea (d'ora in poi CGCE) ha stabilito che le politiche restrittive dell'Ungheria in materia di richiedenti asilo hanno violato il diritto comunitario. In particolare, ha affermato che la crisi migratoria del 2015 non giustifica la decisione del paese di superare le regole dell'UE. Nel 2018, la Commissione Europea, ha intrapreso una causa contro l'Ungheria per "non conformità" delle sue politiche di asilo con il diritto dell'Unione Europea. La sentenza fa seguito a una precedente decisione della CGCE di maggio, in cui il Tribunale aveva stabilito che l'Ungheria aveva detenuto illegalmente i richiedenti asilo in condizioni simili a quelle penitenziarie nelle cosiddette zone di transito.

Le norme dell'Ungheria hanno reso praticamente impossibile al confine serbo-ungherese la presentazione della domanda di asilo. I cittadini stranieri potevano richiedere il diritto di asilo solo in una delle due zone di transito, ma le autorità ungheresi avevano "drasticamente" limitato il numero di persone che potevano fare ingresso. Ebbene, consentire ai richiedenti asilo l'ingresso solo nei campi della zona di transito "costituisce detenzione" e l'Ungheria non ha giustificato adeguatamente la restrizioni della libertà personale. Lo Stato membro UE non ha rispettato altresì il diritto delle persone a rimanere nel Paese mentre si appellava alla decisione sulla di richiesta di asilo dei cittadini stranieri.

Di conseguenza la Corte di giustizia dell'Unione europea nella Sentenza del 17 dicembre 2020 nella causa C-808/18⁴⁶, ha condannato l'Ungheria perché si è sottratta a quanto previsto dal diritto dell'Unione in materia di procedure di

⁴⁵ La designazione di un paese come paese terzo sicuro può comportare una richiesta di protezione internazionale non essere considerato nel merito, ma dichiarato inammissibile, o trattato in una procedura accelerata con ridotte garanzie procedurali. Anche prima dei disordini e dell'insicurezza attuali, l'UNHCR considerava che La Libia non dovrebbe essere considerata un paese terzo sicuro alla luce dell'assenza di un sistema di asilo funzionante, le difficoltà e gli abusi ampiamente segnalati che i richiedenti asilo e i rifugiati in Libia hanno dovuto affrontare, l'assenza di la protezione da tali abusi, la mancanza di protezione contro il respingimento e la mancanza di soluzioni durature, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5f1edec24&skip=0&query=position&coi=LB.Y>.

⁴⁶ Nella pronuncia si rileva che: "l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5, dell'articolo 6, paragrafo 1, dell'articolo 12, paragrafo 1, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, dell'articolo 6, dell'articolo 24, paragrafo 3, dell'articolo 43 e dell'articolo 46, paragrafo 5, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e degli articoli 8, 9 e 11 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale:

– prevedendo che le domande di protezione internazionale provenienti da cittadini di paesi terzi o da apolidi che, arrivando dalla Serbia, desiderano accedere, nel suo territorio, alla procedura di protezione internazionale possano essere presentate solo nelle zone di transito di Röszke (Ungheria) e Tompa (Ungheria), e adottando nel contempo una prassi amministrativa costante e generalizzata che limita drasticamente il numero di richiedenti autorizzati a entrare quotidianamente in tali zone di transito;

– istituendo un sistema di trattenimento generalizzato dei richiedenti protezione internazionale nelle zone di transito di Röszke e Tompa, senza rispettare le garanzie previste all'articolo 24, paragrafo 3, e all'articolo 43 della direttiva 2013/32 nonché agli articoli 8, 9 e 11 della direttiva 2013/33;

– consentendo l'allontanamento di tutti i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel suo territorio è irregolare, ad eccezione di quelli che sono sospettati di aver commesso un reato, senza rispettare le procedure e le garanzie previste all'articolo 5, all'articolo 6, paragrafo 1, all'articolo 12, paragrafo 1, e all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115;



riconoscimento della protezione internazionale e di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Specificatamente rappresentano violazioni del diritto dell'Unione: la limitazione dell'accesso alla procedura di protezione internazionale, il trattenimento irregolare dei richiedenti tale protezione in zone di transito nonché la riconduzione in una zona frontiera di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, senza rispettare le garanzie relative alla procedura di rimpatrio. Nella pronuncia la giudice europeo ha riconosciuto che l'Ungheria si è sottratta all'obbligo di garantire un accesso effettivo alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, in quanto i cittadini di Paesi terzi che desideravano accedere, a partire dalla frontiera serbo-ungherese, erano impossibilitati a presentare la richiesta di protezione internazionale.

10. Conclusioni

Le criticità ravvisate nel Decreto Legge n.53/2019 conv. in Legge 8 agosto 2019 n.77, e rimaste nel D.l 130/2020 (conv. Legge n.173/2020) che modifica alcuni articoli della Legge n.132/2018 e della Legge n.77/2019 possono essere riassunte in pochi punti:

- a) riferimenti alle convenzioni internazionali non esaustivamente argomentati; le operazioni di salvataggio in mare e il coordinamento per il soccorso marittimo non può essere affidato a paesi che non garantiscono il rispetto dei diritti umani.
- b) assenza di un efficace programma di ricerca e salvataggio delle persone nel mare Mediterraneo centrale, stante la delicata situazione geopolitica in Libia e l'inserimento della stessa all'interno dei paesi considerati sicuri (l'intensificarsi della violenza a causa del conflitto armato interno in corso);

Tra le innovazioni giuridiche risultano diverse le problematiche meritevoli di approfondimento. Il principio di riferimento dal quale partire per garantire i diritti del cittadino straniero è costituito dall'art. 2 che disciplina il diritto alla vita, dall'art. 3 che proibisce la tortura, il trattamento o pena disumana o degradante e dall'art.8 relativo al diritto alla vita privata e familiare della Cedu (Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali. Alla luce di quanto sopra esposto è auspicabile modificare ulteriormente alcune disposizioni inserite dal D.l. n.130/2020 (conv. Legge n.173/2020) ed operare alcune integrazioni, affinché si giunga ad un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

L'istituzione in Italia in attuazione della risoluzione n. 48/134, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali potrebbe rappresentare un importante strumento di garanzia e tutela dei diritti dell'individuo⁴⁷.

— subordinando a condizioni contrarie al diritto dell'Unione l'esercizio, da parte dei richiedenti protezione internazionale che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 46, paragrafo 5, della direttiva 2013/32, del loro diritto di rimanere nel suo territorio”.

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/cp200161it.pdf>

⁴⁷ Il progetto di legge (A.C. 4534), attribuisce (il cui esame è iniziato presso il Senato ed è poi proseguito, senza pervenire ad approvazione, presso la Camera) a tale organismo il compito di promuovere e vigilare sul rispetto, in Italia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali così come individuate dalle convenzioni delle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'Unione europea e tutelate dalla Costituzione italiana.

<https://leg16.camera.it/465?area=14&tema=846&La+Commissione+nazionale+per+i+diritti+umani>