

**Oggetto: Osservazioni sul disegno di legge “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza” A.C. 2727, di conversione del decreto legge del 21 ottobre 2020 n.130, 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”.**

Paolo Iafrate,

Avvocato e Docente a contratto “Regolamentazioni nazionale ed europea in materia di immigrazione”  
Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Componente Comitato Strategico CREG (Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche) – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Componente Commissione Diritti Umani, dei cittadini comunitari e degli stranieri – Ordine degli Avvocati di Roma

Componente Commissione Procedura penale– Ordine degli Avvocati di Roma

[\\*paolo.iafrate@uniroma2.it](mailto:paolo.iafrate@uniroma2.it)

Illustre Presidente e Onorevoli, vi ringrazio per la possibilità di contribuire ad una riflessione sul disegno di legge A.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*”.

Come studioso del diritto sull’immigrazione ho assimilato la necessità di esaminare le norme del settore come un insieme, sia con riferimento all’ordinamento italiano che a quello internazionale, visione che purtroppo ha avuto un rallentamento in questi anni.

Il D.l. n. 130/2020 migliora la disciplina vigente in materia di condizione giuridica dello straniero, la protezione internazionale e il sistema di accoglienza. Infatti, molto importanti sono le modifiche introdotte in relazione alla conversione dei permessi di soggiorno, alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (gli articoli aventi ad oggetto il tema dell’immigrazione operano modifiche 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. 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 53/2019.

Nel mio intervento curerò l’approfondimento di alcuni articoli del decreto legge in oggetto, mostrandone alcune problematiche.

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

*1. Al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) all'articolo 5, comma 6, dopo le parole «Stati contraenti» sono aggiunte le seguenti: «, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, si suggerisce l'aggiunta all'art.1 comma 1 lettera a) nonché la possibilità di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura ai sensi della dell'art. 6 par.4 della Direttiva 115/08 attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo della durata biennale»;

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.

L'art. 20 del T.U. (Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali) 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 Europea.

Pertanto si suggerisce la possibilità di rilasciare un permesso straordinario per motivi di protezione temporanea che esiste già in base alla legge italiana. A questa si può aggiungere 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 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 casa, 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 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.

**All'articolo 1, il comma 2: si suggerisce la seguente sostituzione**

*“2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 83 del R.D. 30 marzo 1942 n. 327 e successive modificazioni e integrazioni, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e previa informazione al*

*Presidente del Consiglio dei Ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Non trovano comunque applicazione le disposizioni del presente comma nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento **italiano** competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dalle normative internazionali ed europee in materia di diritto d'asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. Nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione stabilito al periodo precedente, si applica l'art. 1102 del R.D. 30 marzo 1942, n. 327 e la multa è da euro 10.000 ad euro 50.000".*

Tale modifica appare necessaria poiché si suggerisce di eliminare il riferimento all'art. 19 della Convenzione di Montego Bay, introdotto dal D.L. 53/2019 conv. in Legge 77/2019, non pertinente, poiché non richiama le norme della Convenzione relative all'obbligo di soccorso in mare ed altre convenzioni internazionali in materia.

Infatti, l'art. 98 della Convenzione stabilisce l'obbligo di soccorso in mare, - che "rappresenta una "norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e dunque immediatamente applicabile nell'ordinamento interno, in forza del disposto di cui all'art. 10 comma 1 Cost." (Cass., sez. III, sent. n. 6626 del 20 febbraio 2020) - nonché dal combinato disposto degli articoli 17 e 18 della Convenzione dal quale si evince che il passaggio di una nave in acque territoriali è considerato inoffensivo se finalizzato a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo o in difficoltà.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 6626/2020, ha rigettato il ricorso con il quale il PM di Agrigento aveva chiesto l'annullamento dell'ordinanza del GIP di Agrigento. Il giudice di legittimità in uno dei passaggi chiave della pronuncia sostiene che non si «potrebbe ritenere che l'attività di salvataggio dei naufraghi si fosse esaurita con il loro recupero a bordo della nave. L'obbligo di prestare soccorso dettato dalla convenzione internazionale SAR di Amburgo non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (c.d. "place of safety")». In relazione alla nozione di "luogo sicuro" si osserva nella pronuncia che esso «è una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale». In merito a quanto appena sottolineato il giudice di legittimità conclude che «non può quindi essere qualificato "luogo sicuro", per evidente mancanza di tale presupposto, una nave in mare che, oltre ad essere in balia degli eventi meteorologici avversi, non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse». Tale sentenza rappresenta un elemento fondamentale, per tutti i soggetti coinvolti nelle dinamiche migratorie, dalla società civile alle forze di polizia, alle istituzioni politiche. Sono decisivi gli interventi della novella normativa sul tema dei soccorsi in mare, tuttavia restano alcune criticità stante il distacco parziale del Decreto Legge 130/2020 dalla Legge 77/2019, così come evidenziato anche da diverse ONG.

In particolare, è importante 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 condurre i migranti soccorsi e salvati in mare in paesi di origine o transito nei quali rischiano di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, in evidente violazione dei diritti umani, così come attestato dalle organizzazioni delle Nazioni Unite e da alcune organizzazioni umanitarie;

Infatti, se una nave è vicina alle coste italiane o i soccorsi in mare sono stati coordinati dall'Italia, lo sbarco dovrà avvenire sul territorio nazionale.

Nel caso di specie è il comandante a valutare la situazione nell'immediatezza e decidere la soluzione migliore per garantire la sicurezza e la salvaguardia delle vite umane in mare.

Gli altri Stati obbligati anch'essi al soccorso (esclusa il paese terzo "non sicuro" ad es. la Libia) potranno cooperare nelle operazioni di sbarco e redistribuzione delle persone presenti sull'imbarcazione. Nel caso in questione appare opportuno verificare quindi, la compatibilità del D.l 130/2020 con gli artt. 10, 11 e 117 Costituzione che prevedono l'obbligo di rispettare le Convenzioni ed i Trattati internazionali, (Art. 3 Dichiarazioni Diritti dell'Uomo), nonché con l'art. 593 del codice penale che disciplina omissione di soccorso.

In relazione all'adempimento di un dovere, è opportuno ricordare che norme di diritto internazionale sopra enunciate (l'art. 98 della Convenzione di Montego Bay e l'art. 10 della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo) obbligano il comandante della nave a salvare le persone in pericolo ed a condurle, senza esporli ad ulteriori rischi, in un luogo sicuro nel quale il rispetto dei diritti fondamentali è garantito.

Sul punto è opportuno richiamare l'ordinanza del Gip (Giudice per le Indagini Preliminari) di Agrigento sul Caso Sea Watch (Carola Rackete) del 2 luglio 2019 secondo la quale l'attività del comandante della nave deve ritenersi scriminato ai sensi dell'art.51 c.p. per aver agito in adempimento di un dovere.

Il giudice di merito rileva in relazione all'art.11 comma ter del D.lgs 286/1998: *"ai sensi di detta disposizione il divieto interministeriale da essa previsto (ingresso, transito e sosta) può avvenire, sempre nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, solo in presenza di attività di carico o scarico di persone in violazione delle vigenti leggi dello Stato costiero, fattispecie qui non ricorrente, vertendosi in una ipotesi di salvataggio in mare in caso di rischio di naufragio"*.

In particolare, secondo il Giudice per le Indagini Preliminari che non ha convalidato l'arresto ed ha rigettato la richiesta di applicazione di misura cautelare personale, il parametro normativo secondo il quale riferirsi, sia per individuare il contenuto, sia per verificare la legittimità dell'ordine ricevuto, deve essere ricercato nell'ordinamento italiano (Cass. Pen, Sez.V, 11.3.2014, n.39788) e quindi anche nelle norme internazionali che l'ordinamento giuridico include.

In altri termini, nel caso di specie il Comandante della nave ha agito in conformità all'art.51 c.p. che esime colui che abbia commesso il fatto per adempiere a un dovere impostogli da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità.

Lo stato di necessità, invece esclude la responsabilità dei soccorritori ad esempio nell'ipotesi in cui gli scafisti hanno posto i migranti su una imbarcazione inidonea per compiere l'ultimo tratto della traversata. La legittima difesa si configura invece, nel caso in cui alcuni migranti si sono opposti al comandante perché esposti in caso di rientro a trattamento inumani e degradanti, violazione dell'integrità fisica, rischio per la propria incolumità.

Pertanto, qualora si configuri una causa di giustificazione il provvedimento amministrativo del Ministero potrà essere disapplicato.

Si ritiene altresì necessario indicare tra gli obblighi internazionali, anche la CEDU e la legislazione europea sostituendo le parole “statuto dei rifugiati”, che non si comprende a quale normativa si faccia tecnicamente riferimento.

**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”;

**Si suggerisce di aggiungere all’art.3 comma 3 lettera) dopo rimpatri ...nel rispetto della normativa internazionale ed europea.**

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) 25/08, Direttiva 2013/32, Direttiva 2013/33.

Sul punto si evidenzia che il “considerando” n. 20 del Codice delle frontiere Schengen prevede 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”. Secondo il citato Regolamento l’art. 3 (Campo di applicazione), “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 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 dobbiamo 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.

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

In relazione all’art.4 si sottopongono alla vostra attenzione le seguenti revisioni/integrazioni ai comma b) e c).

**All’art. 4, comma 2 dopo la lettera b) si suggerisce l’aggiunta seguente:**

“b-bis) L’accoglienza dei titolari dei permessi di soggiorno indicati alla precedente lettera b) avviene con le modalità previste dalla normativa nazionale ed internazionale in vigore anche nei centri di accoglienza straordinari (CAS)”. Sarebbe 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 Integr-azioni: Conoscere, Gestire, Comunicare Criticità e buone pratiche Di Giorgio, C., Iafrate, P., Mennuni, G., Mirra, L., Rossi, E., Santostasi, ([https://art.torvergata.it/retrieve/handle/2108/236440/463187/Rapporto\\_CAS.pdf](https://art.torvergata.it/retrieve/handle/2108/236440/463187/Rapporto_CAS.pdf))).”

L’emendamento appare necessario per assicurare adeguate modalità di accoglienza nel nuovo sistema SAI alle categorie vulnerabili ed assicurare, altresì, che l’accoglienza sia attuata in coerenza con particolare riguardo alle convenzioni internazionali.

A causa dei lock down, le procedure di asilo sono rallentate, per cui i richiedenti asilo si ritrovano in un limbo amministrativo 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. Resta quindi fuori il monitoraggio e il tracciamento. Altra conseguenza di questa emergenza è che prevedibilmente i migranti irregolari, sprovvisti di qualsiasi forma di tutela sociale possano cadere nelle mani della criminalità organizzata.

Il SIPROIMI (Sistema per titolari di protezione internazionale e protezione minori stranieri non accompagnati) nel D.l 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 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 nuovo decreto legge riequilibra la situazione dei SIPROIMI, riportandoli ai meccanismi esistenti prima della Legge n.132/2018. Tuttavia 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 decreto legge 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, hanno bisogno di capitolati che possano prevedere una somma pari a 27,00 euro. Questa somma appare più congrua rispetto ai precedenti 34,00 Euro, certamente superiore agli attuali 17,50 euro non sufficienti a garantire i parametri minimi richiesti per una buona accoglienza.

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.

**All'art. 4 comma 2 lettera c) si suggerisce l'aggiunta dei seguenti periodi:**

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

*Decorsi tre anni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale accedono ai servizi di secondo livello di cui alla lettera b, e possono convertire il permesso di soggiorno come richiedente asilo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, se in possesso di certificazione attestante la conoscenza della lingua italiana A2 e titolari di regolare contratto di lavoro.*

**Richiesta conversione per richiedenti asilo**

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 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.

Tuttavia, 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.

**All' Art. 4 comma 4 si suggerisce di sostituire le parole "trentasei mesi" sostituite da "ventiquattro mesi" e di inserire "Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 200.**

*Tale modifica è necessaria per riportare a 730 giorni (24 mesi) il termine di definizione dei procedimenti di concessione della cittadinanza italiana, durata prevista precedentemente alla Legge 132/2018, nonché per la diminuzione del contributo per la richiesta di cittadinanza italiana da ricondurre a 200 Euro, rispetto alla normativa attuale che prevede il contributo di 250 Euro.*

Il termine di definizione dei procedimenti aventi ad oggetto la richiesta di cittadinanza italiana, portato con la Legge n.132/2018 a 48 mesi, viene ridotto a 36 mesi. Il nuovo termine sarà applicabile solo alle richieste di cittadinanza presentate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge contenente tale modifica. La novella normativa interviene sui tempi di riconoscimento della cittadinanza ma, ancora oggi, non modifica le modalità di ottenimento della stessa. L'Italia è in ritardo in materia di *ius soli*, rispetto anche ad altri paesi europei quali Francia, Germania e Spagna. Attualmente non si arriva alla definizione di un qualsiasi tipo di *ius soli* che consentire ai cittadini stranieri residenti da molti anni in Italia, o ancora ai loro figli nati sul territorio nazionale, una procedura di riconoscimento della cittadinanza italiana più rapida. I nuclei familiari di cittadini stranieri risentono nel quotidiano, delle difficoltà materiali, psicologiche, identitarie e giuridiche a seguito di questa situazione.

Pertanto, appare opportuno richiamare i disegni di legge in materia di *ius soli* e/o *ius culturae* presentati nelle legislature precedenti.

**ART. 6 (Disposizioni in materia di delitti commessi nei centri di permanenza per i rimpatri)**

1. All'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 7 sono inseriti i seguenti: *"7-bis. Nei casi di delitti commessi con violenza alle persone o alle cose in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di cui al presente articolo o durante la permanenza in una delle strutture di cui all'articolo 10-ter, per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto ai sensi degli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, anche sulla base di documentazione video o fotografica, risulta l'autore del fatto e l'arresto è consentito entro quarantotto ore dal fatto.*

**All'articolo 6, comma 1, le parole "risulta l'autore del fatto" sono sostituite da "presunto autore del fatto".**

L'emendamento è necessario per rispettare il principio di presunzione di non colpevolezza costituzionalmente garantito all'art.27 Cost. secondo il quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

La presunzione di innocenza è contenuta nella CEDU e negli altri atti convenzionali, che il nostro ordinamento ha stipulato e si declina in diversi modi: sia come regola di trattamento, dal momento che il soggetto va trattato sempre come innocente; sia come regola probatoria, posto che, attraverso di essa, si distribuisce l'onere della prova tra le parti: se il cittadino si presume innocente, non può incombere su di lui l'onere di dimostrare di esserlo, ma, viceversa, sulla pubblica accusa incomberà l'onere della prova contraria. Infine, si atteggia come regola di giudizio, in quanto al giudice si impone di assolvere, se non



sia stata dimostrata dall'accusa la responsabilità dell'imputato, in ordine al reato ascrittogli, al di là di ogni ragionevole dubbio.

L'art. 3 della CEDU, in apertura del Capo II, interamente dedicato alla presunzione di innocenza, la norma che fonda tale principio come principio fondamentale e primario, che deve ricevere la massima tutela tra i diritti processuali e che ogni Stato membro deve garantire. La norma recita così: "Gli Stati membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza".

Per completezza espositiva in relazione alla commissione di un reato commesso dal cittadino straniero titolare o richiedente lo status di rifugiato è opportuno richiamare altresì la *Sentenza della Corte di Giustizia Europea (Grande Sezione) del 14 maggio 2019*, «Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica d'asilo – Protezione internazionale – Direttiva 2011/95/UE – Status di rifugiato – Articolo 14, paragrafi da 4 a 6 – Rifiuto del riconoscimento o revoca dello status di rifugiato in caso di pericolo per la sicurezza o per la comunità dello Stato membro ospitante – Validità – Articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 78, paragrafo 1, TFUE – Articolo 6, paragrafo 3, TUE – Convenzione di Ginevra», Nelle cause riunite *C-391/16, C-77/17 e C-78/17*,

Nel caso di specie la pronuncia è stata emessa a seguito della revoca o del diniego dello status di rifugiato nei confronti dei titolari o richiedenti dello status di rifugiato (nel caso di specie cittadino ivoriano, cittadino congolese, nonché una persona di origini cecene) che potrebbero costituire una minaccia per la sicurezza dello Stato, stante la condanna per un reato particolarmente grave, per lo Stato membro ospitante.

La Corte di Giustizia Ue rileva che: *dall'esame dell'articolo 14, paragrafi da 4 a 6, della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, non risultano elementi tali da incidere sulla validità delle menzionate disposizioni alla luce dell'articolo 78, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

Secondo il giudice europeo la revoca dello status di rifugiato o il diniego del riconoscimento non hanno l'effetto di far perdere lo status di rifugiato a una persona che abbia il timore fondato di essere perseguitata nel suo paese d'origine. Ebbene, nonostante egli non possa, o non possa più, godere del complesso dei diritti e dei benefici che la direttiva riserva ai titolari dello status di rifugiato, essa gode o continua a godere di un certo numero di diritti previsti dalla Convenzione di Ginevra. In proposito la CGUE precisa che una persona, avente lo status di rifugiato, deve assolutamente disporre dei diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra ai quali la direttiva fa espresso riferimento nel contesto della revoca e del diniego del riconoscimento dello status di rifugiato per i suddetti motivi, nonché dei diritti previsti da tale convenzione il cui godimento esige non una residenza regolare, bensì la semplice presenza fisica del rifugiato nel territorio dello Stato ospitante.

### **Art.7 Modifica dell'articolo 131-bis del codice penale**

*1. 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».

L'esclusione della particolare tenuità per il reato di cui all'art.343 c.p. (oltraggio al pubblico ufficiale), art.337 c.p. (Resistenza a un pubblico ufficiale), appare irragionevole in quanto in contrasto con gli artt. 3, 27 co. 3 e 117 co. 1 Cost. in relazione all'art. 49 co. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La sentenza n. 40 del 2019 della Corte Costituzionale sembra costituire un'efficace sintesi del percorso della giurisprudenza costituzionale: «*Ne deriva la violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27 Cost. (...) questa Corte ha chiaramente affermato ancora di recente nella sentenza n. 222 del 2018, allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (ex multis, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. "esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale"* (sentenza n. 179 del 2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere».

Recentemente il Tribunale di Torino, Sez. I, con ordinanza, 5 febbraio 2020, (Giudice dott. A. Natale) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis c. 2 c.p. – come modificato dall'art. 16 c. 1, lett b), d.l. 14 giugno 2019, n. 53 (c.d. decreto sicurezza bis), convertito con modificazioni con l. 8 agosto 2019, n. 77 – per contrasto con gli artt. 3, 27 co. 3 e 117 co. 1 Cost. in relazione all'art. 49 co. 3 CDFUE. In particolare, il giudice di merito ha chiesto alla Corte Costituzionale di valutare se la norma censurata sia compatibile con i citati parametri costituzionali nella parte in cui esclude che l'offesa possa ritenersi di particolare tenuità, tra l'altro, nei casi di cui all'art. 337 c.p., quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni (Cfr <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/03/03/resistenza-a-pubblico-ufficiale-e-particolare-tenuita-del-fatto-a-seguito-del-decreto-sicurezza-bis-sollevata-questione-di-legittimita-costituzionale/>).

La Corte costituzionale delinea dunque i principi costituzionali che debbono essere considerati nell'esame del trattamento sanzionatorio: eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27. Il principio di proporzione, peraltro, oltre ad avere un ancoraggio costituzionale per il tramite del parametro costituzionale "interno" dato dagli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., riceve anche esplicita copertura costituzionale per effetto di una disposizione di diritto (primario) dell'Unione europea [art. 49 CDFUE, che rileva come parametro di legittimità costituzionale per effetto dell'art. 117, comma 1, Cost.

Sul punto anche il Capo dello Stato nel messaggio di promulgazione della Legge 77/2019 aveva ravvisato delle criticità. La scelta del legislatore sottolineava il Capo dello Stato solleva dubbi sulla sua conformità all'ordinamento nazionale e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così severi condotte di

scarsa rilevanza che, possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare “allarme sociale”.

### **Proposte e riferimenti normativi nazionali ed Europei – permesso di soggiorno temporaneo**

Ebbene, nel ricostruire la disciplina dei diritti fondamentali degli stranieri, si deve tener conto dell’importante evoluzione giurisprudenziale intervenuta soprattutto in materia di diritti sociali degli stranieri, ribadendo il principio affermato da tempo dalla Corte Costituzionale inerente il carattere universalistico dei diritti umani fondamentali per cui "esiste un nucleo “minimo” di questi diritti che non può essere violato e spetta a tutte le persone in quanto tali, a prescindere dalla regolarità del soggiorno sul territorio italiano".

Infatti, "anche nella disciplina dei diritti sociali, nella quale pure la discrezionalità del legislatore è molto più ampia che nella disciplina dei diritti di libertà – perché sono richiesti l’uso e la allocazione di risorse scarse - il diverso trattamento deve essere giustificato da ragioni serie e non deve, comunque, violare quel nucleo di diritti fondamentali che, appunto, vengono definiti “inviolabili”.

Le misure emergenziali volte a soddisfare le difficoltà economiche delle persone maggiormente vulnerabili nel rispetto del “diritto all’alimentazione che costituisce il presupposto per poter condurre un’esistenza minimamente dignitosa e la base dello stesso diritto alla vita e alla salute, quindi che appartiene a quel nucleo insopprimibile di diritti fondamentali che spettano necessariamente a tutte le persone in quanto tali (...)”.

*Per quanto riguarda le condizioni di accoglienza, gli Stati membri possono avvalersi della possibilità prevista dalla direttiva 2013/33/UE ("direttiva accoglienza") di stabilire, in casi debitamente giustificati e per un periodo ragionevole di durata più breve possibile, modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle normalmente richieste. Tali modalità devono in ogni caso garantire che si provveda alle esigenze essenziali, compresa l’assistenza sanitaria. Le misure di quarantena o di isolamento per la prevenzione della diffusione della Covid-19 non sono disciplinate dall’acquis dell’UE in materia di asilo. Tali misure possono essere imposte anche ai richiedenti asilo conformemente alla normativa nazionale, a condizione che siano necessarie, proporzionate e non discriminatorie. (Pag. 2, 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).*

### **Conclusioni**

Le criticità ravvisate nel Disegno di Legge A.C. 2727 conv. Decreto Legge n.130/2020 possono essere riassunte in pochi punti:

- a) riferimenti alle convenzioni internazionali non esaustivamente argomentati; le operazioni di salvataggio in mare non possono rappresentare una violazione della normativa nazionale in materia di immigrazione, il diritto alla vita deve ritenersi preminente rispetto alla protezione dei confini, a prescindere da quanto stabilisce la normativa europea, gli accordi bilaterali e ogni altra decisione politica o amministrativa;
- b) ridurre il termine di definizione dei procedimenti di concessione della cittadinanza italiana a 730 giorni durata prevista precedentemente alla Legge 132/2018;
- c) l’esclusione della particolare tenuità dell’art. 131 bis, comma 2, ultimo periodo, c.p. per contrasto con l’art. 3, comma 1, Cost, con l’art. 3 in relazione all’art. 27, comma 3, Cost. e con l’art. 117, comma 1, Cost. in relazione all’art. 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nella

parte in cui dispone che « l'offesa non può altresì essere ritenuta di particolare tenuità (...) nei casi di cui agli articoli (...), 337 (Resistenza a un pubblico ufficiale), 343 (Oltraggio a un magistrato in udienza).

Tra le innovazioni giuridiche risultano diverse le problematiche, dunque meritevoli della massima attenzione. Il parametro di riferimento dal quale partire è rappresentato dall'art. 2 della Costituzione secondo il quale “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

In fase di conversione in legge del decreto legge n.130/2020 è dunque auspicabile che si pervenga a un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

Vi ringrazio per l'attenzione, resto a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.

Roma 1 novembre 2020

Paolo Iafrate

## BIBLIOGRAFIA

Iafrate P. “La tutela del minore straniero non accompagnato: tra formalità e operatività”, Dossier Statistico Immigrazione 2020, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell’UNAR, progetto sostenuto con i fondi Otto per mille della Chiesa Valdese. Edizioni IDOS 2020, p.216-217. ISBN 978-88-648-0015-8.

Iafrate P., “L’andamento della devianza dei minori stranieri in Italia, nel Lazio e a Roma “Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Quattordicesimo Rapporto, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione e con il supporto di Istituto di Studi Politici San Pio V. Edizioni IDOS Roma, Giugno 2020, p.136-140. ISBN 978-88-648-004-55.

Iafrate P., Franco Pittau “La Criminalità a Roma e nel Lazio, funzionamento della giustizia e modifiche legislative, Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Quattordicesimo Rapporto, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione e con il supporto di Istituto di Studi Politici San Pio V. Edizioni IDOS Roma, Giugno 2019, p.134-140. ISBN 978-88-648-004-24.

Integr-azioni: Conoscere, Gestire, Comunicare. Rapporto sull’attività dei C.A.S. di Roma e Provincia: Criticità e buone pratiche. Di Giorgio, C., Iafrate, P., Mennuni, G., Mirra, L., Rossi, E., Santostasi, E., et al. (2019). Integr-azioni: Conoscere, Gestire, Comunicare.  
[https://art.torvergata.it/retrieve/handle/2108/236440/463187/Rapporto\\_CAS.pdf](https://art.torvergata.it/retrieve/handle/2108/236440/463187/Rapporto_CAS.pdf)

G. Correale, L. Di Muro, CODICE DELL’IMMIGRAZIONE COMMENTATO, Aggiornato con la L. 1 dicembre 2018, n. 132 di conversione, con modificazioni, del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (cd. Decreto Sicurezza)

P. Iafrate “Lo status giuridico del minore straniero non accompagnato, a cura del Garante dell’Infanzia e dell’Adolescenza della Regione Lazio, Avv. Jacopo Marzetti, I, Edizione, pag.149-182, Edizioni Maggioli, ISSN 978-88-916-3138-1, Dicembre 2018

Dossier statistico immigrazione. UNAR-Idos 2018, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell’UNAR, progetto sostenuto con i fondi Otto per mille della Chiesa Valdese. Edizioni IDOS 2016, p.181-190. ISBN 978-88-648-0070-7

P. Iafrate, F.Pittau “Immigrazione e Criminalità: elementi per una nuova valutazione” Dossier Statistico Immigrazione 2018, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell’UNAR, progetto sostenuto con i fondi Otto per mille della Chiesa Valdese. Edizioni IDOS 2016, p.181-190. ISBN 978-88-648-0070-7

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

P. Iafrate “La normativa sugli immigrati e sui rifugiati in Italia: tra formalità e operatività”, *Affari Sociali Internazionali*, n.1-2-3-4/2018, pp.175, ISSN 0390 – 1181 (Monografia), Edizione Idos, realizzata con il contributo del CNEL e la collaborazione del CREG – Università degli Studi di Roma – “Tor Vergata”

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

Iafrate P., A. Ricci “CONCILIATING NATIONAL PROVISIONS WITH INTERNATIONAL REGULATIONS. THE CASE OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EU AND IN ITALY” in *Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba V. 5 - Nº 02 - Ano 2016 – Migração, Mobilidade & Direitos Humanos* ISSN | 2179-7137 | <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/index> 203.

Iafrate P., E. Rossi “IL SISTEMA DI ASILO EUROPEO E I DIRITTI UMANI DEI RIFUGIATI: VERSO UNA REGRESSIONE?” in *Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba V. 5 - Nº 02 - Ano 2016 – Migração, Mobilidade & Direitos Humanos* ISSN | 2179-7137 | <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/index> 203.

<https://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>

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. 4/13 pp. 103-107 ISSN 2037-464X.

*International Handbook On The Economics Of Migration* Klaus F. Zimmermann , Amelie F. Constant (eds.) Edward Elgar Editor , 2013

Iafrate P. , *Procedure di asilo fra controllo e diritti umani in “I Rifugiati in Italia e in Europa”*, Enzo Rossi e Luca Vitali, , G. Giappichelli Editore - Torino; ISBN 978-88-348-1895-4.

Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2020 (nuova edizione)

<https://www.filodiritto.com/principio-di-non-colpevolezza-innocenza-presunta-diritto-di-partecipare-al-processo-penale>

Comunicato Stampa Sentenza CEDU Rackete and Others v. Italy del 25 giugno 2019:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:\[%22003-6443361-8477507%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:[%22003-6443361-8477507%22])

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 4 marzo 2014 - Ricorso n. 18640/10 - Grande Stevens e altri c. Italia:

<https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/03/03/resistenza-a-pubblico-ufficiale-e-particolare-tenuita-del-fatto-a-seguito-del-decreto-sicurezza-bis-sollelevata-questione-di-legittimita-costituzionale/>

Tribunale di Torino, Sez. I, Ordinanza, 5 febbraio 2020, Giudice dott. A. Natale  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=IT)  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>  
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp;jsessionid=2388CE1EEB0147126D0337540931BE19.aipAL02?facetNode\\_1=0\\_8\\_1\\_11&facetNode\\_2=1\\_2\(2014\)&previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU997175](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp;jsessionid=2388CE1EEB0147126D0337540931BE19.aipAL02?facetNode_1=0_8_1_11&facetNode_2=1_2(2014)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU997175)  
<https://www.quirinale.it/elementi/32099>  
[https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo\\_201902\\_712.pdf](https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/Costituzionalismo_201902_712.pdf)  
<https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/03/torino-qlc.pdf>  
Sentenza Corte Cost. 220/2012  
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=22>  
Sentenza Corte Cost. 171/2007  
<http://www.cortecostituzionale.it/stampaPronunciaServlet?anno=2007&numero=171&tipoView>  
<https://www.filodiritto.com/il-decreto-legge-532019-cosiddetto-decreto-sicurezza-bis-contenuto-e-profilo-problematici>  
<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6738-decreto-sicurezza-bis-novita-e-profilo-critici>  
<https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/05/24/decreto-sicurezza-bis-critiche>  
<https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/06/18/decreto-sicurezza-bis-cosa-prevede>  
<https://www.meltingpot.org/Il-Decreto-sicurezza-bis-e-illegale.html>  
<https://www.meltingpot.org/Il-nuovo-Decreto-Legge-Salvini-e-un-aggressione-alla.html>  
<https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2019/07/24/decreto-sicurezza-bis>  
<http://www.giurisprudenzapenale.com/2019/06/18/in-vigore-dal-15-giugno-il-decreto-legge-14-giugno-2019-n-53-cd-decreto-sicurezza-bis/>  
<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6754-la-legittima-difesa-dei-migranti-e-illegittimita-dei-respingimenti-verso-la-libia-caso-vos-thalassa>  
<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6767-l-ordinanza-del-gip-di-agrigento-sul-caso-sea-watch-carola-rackete>  
[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-10-21&atto.codiceRedazionale=20G00154&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-10-21&atto.codiceRedazionale=20G00154&elenco30giorni=false)  
<http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-65/15333>

#### Indice Normativa

Convenzione di Amburgo (capitolo 2.1.10): obbligo di prestare assistenza a chiunque si trovi in situazione di pericolo in mare “senza distinzioni relative alla nazionalità o allo status di tale persona o alle circostanze nelle quali tale persona viene trovata”. Convenzione di Ginevra (art.33), divieto di espellere o respingere “un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”. E’ vietato riportare il migrante verso un Paese terzo non sicuro, figurarsi il mancato soccorso. In questo articolo il soccorso è talmente implicito che neanche viene nominato, si passa direttamente alla discussione sul place of safety.

Convenzione SOLAS (capitolo V - regolamento 33): obbligo di procedere alle operazione di salvataggio e “procedere con tutta rapidità alla loro assistenza”.

UNCLOS (art.98). Obbligo di prestare soccorso “a chiunque sia trovato in mare in pericolo di vita quanto più velocemente possibile” ma anche il dovere di “promuovere l’istituzione, l’attivazione ed il mantenimento di un adeguato ed effettivo servizio di ricerca”.

Regolamento UE N.656/2014: soccorrere una persona che rischia la vita è talmente basilare che si passa allo step successivo, ovvero il divieto di sbarco di un immigrato in uno Stato non sicuro. E’ vietato trasportare un migrante presso “autorità di un paese in cui esista, tra l’altro, un rischio grave di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”.

Il Tribunale di Catania (art.7 L. Cost.. 1/89) : “l’obbligo di salvare la vita in mare costituisce un preciso dovere degli Stati e prevale su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell’immigrazione irregolare.

Rescue at Sea: A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees (IMO, UNHCR e ICS): obbligo per il comandante di tutelare i migranti presenti nell’imbarcazione di soccorso e trasportarli in un luogo dove la loro incolumità è assicurata.

Codice della Navigazione (art. 69), “Soccorso a navi in pericolo e a naufraghi”, dove viene sottolineato esplicitamente l’obbligo di “immediatamente provvedere al soccorso”.

Codice navigazione (Art.490), “Obbligo di salvataggio”, ossia il dovere di prestare soccorso alla nave in pericolo ed alle persone a bordo. Parimenti obbligatorio “salvare persone che siano in mare o in acque interne in pericolo di perdersi”.

Codice di navigazione (Art. 1158), “Omissioni di assistenza a navi o persone in pericolo”: pena (da uno a sei anni) per chi non presta soccorso ad imbarcazioni in difficoltà o a persone che rischiano di annegare Codice Penale (art.593), “Omissione di soccorso”. Chiunque, trovando abbandonato o smarrito un fanciullo minore degli anni dieci, o un’altra persona incapace di provvedere a se stessa, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia o per altra causa, omette di darne immediato avviso all’autorità è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 2.500 euro (1).

Alla stessa pena soggiace chi, trovando un corpo umano che sia o sembri inanimato, ovvero una persona ferita o altrimenti in pericolo, omette di prestare l’assistenza occorrente o di darne immediato avviso all’autorità.

Se da siffatta condotta del colpevole deriva una lesione personale [c.p. 582, 583], la pena è aumentata [c.p. 64]; se ne deriva la morte, la pena è raddoppiata [c.p. 63] (2) (3).

Dichiarazione Ufficiale dei Diritti dell’Uomo (art.3), “Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona.”

Piano Nazionale per la Ricerca ed il Salvataggio in Mare - S.A.R. Marittimo (approvato ai sensi dell’articolo 2 del D.P.R. 662/1992 e del regolamento di attuazione della legge 147/1989). Paragrafo 140: prestare soccorso è obbligatorio, “l’ingiustificata omissione costituisce reato”.

Art. 10.Cost

L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l’extradizione dello straniero per reati politici.



#### Art. 11. Cost.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

#### Art. 117 Cost.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei

principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.