

## CAMERA DEI DEPUTATI

*Audizioni informali, 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

***Prof. Roberto Zaccaria<sup>1</sup>***  
***Presidente del Consiglio italiano per i rifugiati***

### **1. Premessa.**

Ringrazio preliminarmente la Commissione ed il suo Presidente per avermi invitato a parlare in questa audizione. Prendo volentieri la parola come professore di diritto costituzionale, compiacendomi di aver fatto parte, alcuni anni fa, proprio di questa Commissione, durante gli anni del mio mandato parlamentare.

Oggi sono Presidente del Consiglio italiano per i rifugiati. Mi permetto pertanto di portare in quest'audizione anche le idee e le proposte di questa organizzazione.

Il nostro sistema normativo ha subito recentemente, a seguito delle novità introdotte dal DL 113/2018 e dal DL 53/2019, una forte trasformazione in senso negativo. Quando esprimo questo giudizio mi riferisco principalmente ai profili di conformità costituzionale. Il presente Decreto Legge costituisce un primo importante passo in avanti per rafforzare i diritti, la protezione e l'integrazione di quanti arrivano nel nostro paese. Il nostro contributo costruttivo poggia ovviamente sulla speranza che tutte le positive modifiche apportate non vengano cancellate durante l'iter di conversione.

Voglio anche sottolineare che non analizzerò tutti gli aspetti del DL, molti dei quali sono già stati trattati in precedenti audizioni. Mi concentrerò principalmente sui profili di conformità costituzionale e sulle norme strettamente relative al sistema della protezione internazionale.

---

<sup>1</sup> Ordinario di Diritto Costituzionale, già insegnante nell'Università di Firenze

## 2. Introduzione

Prima di svolgere alcune considerazioni più puntuali, accompagnate, in alcuni casi, da proposte emendative, vorrei presentarvi, in via introduttiva, alcune brevi notazioni di ordine costituzionale che, come vedo, non sono sfuggite agli onorevoli relatori.

Non posso neppure omettere quanto hanno avuto modo di ricordare, proprio su questo argomento, i nostri massimi organi di garanzia costituzionale, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.

La nostra Costituzione nella parte dedicata ai principi fondamentali, relativi agli stranieri e in particolare, negli artt. 2, 3 e 10, è certamente una tra le più avanzate al mondo.

E' pacifico innanzitutto il fatto che i diritti fondamentali della persona, riconosciuti dal nostro art.2 Cost., si riferiscono nel nostro ordinamento sia ai cittadini che agli stranieri (Onida e Silvestri, per tutti).

La Corte costituzionale ha, poi, da tempo, superato l'apparente ostacolo frapposto dal dato letterale dell'art. 3 Cost. (che fa riferimento ai «cittadini»), sottolineando che, «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare [i] diritti fondamentali» (sent.120/67) e ha chiarito inoltre che al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non «in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sent.432/05)

“Nelle singole situazioni concrete, la posizione dello straniero può certo risultare diversa rispetto a quella del cittadino e quindi non si può per ciò solo escludere la ragionevolezza della disposizione che ne prevede un trattamento diversificato. Infatti, «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento»

“Sulla base di questi argomenti si può così affermare che la particolarità delle «situazioni concrete» può giustificare un diverso trattamento tra differenti categorie di stranieri legalmente soggiornanti, in ragione del motivo e della durata del loro soggiorno, come è, per esempio, nel caso della normativa che limita ai cosiddetti soggiornanti di lungo periodo il riconoscimento di determinati diritti, e come, in principio, potrebbe essere per i richiedenti asilo, in ragione del fatto che la loro permanenza – pur, come visto, di durata non breve e non di rado anche alquanto lunga – è comunque destinata a mutare di titolo nel caso di concessione della protezione internazionale o, diversamente, a cessare”.

Le considerazioni precedenti assumono grande rilievo nel testo della recentissima sentenza della Corte costituzionale (186/20) che ha dichiarato incostituzionali le disposizioni limitative dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Su questo aspetto si veda sotto in maggior dettaglio.

La disposizione più specifica, che presenta maggior respiro nella nostra materia, è rappresentata dall'art.10, che dopo aver sancito la conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, si sofferma sulla condizione giuridica dello straniero, prescrivendo per essa, sia una riserva di legge, sia la conformità alle norme e ai trattati internazionali (superando il principio di reciprocità) ed infine prevede (al terzo comma) che "lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto all'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Proprio quest'ultima disposizione della nostra Costituzione si può considerare tra le più avanzate tra quelle contenute nelle moderne Carte costituzionali ed anche in molte carte fondamentali e trattati.

Si tratta, per pacifico riconoscimento giurisprudenziale, di una norma costituzionale di carattere immediatamente precettivo.

E' pure stato riconosciuto, sempre per effetto di ripetute dichiarazioni giurisprudenziali, che il diritto di asilo disegnato dalla Costituzione italiana è diverso e più ampio dello status di rifugiato, contenuto nella Convenzione di Ginevra e si estende al dovere di accogliere anche coloro che nel loro paese non godono delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Si deve rilevare inoltre che, anche se non è stata approvata quella legge alla quale rinvia il comma citato, la giurisprudenza assolutamente conforme della Corte di cassazione (v, per tutte Cass. Civile, sent. n. 4455/2018) si è così espressa.

“Il diritto di asilo è (oggi) interamente attuato e regolato attraverso la disciplina dei tre istituti dello status di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e del diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ad opera delle esaustive previsioni di cui al decreto legislativo n. 251 del 2007, ed all'articolo 5, comma 6 del Testo unico dell'immigrazione, cosicché non v'è più alcun margine di residuale diretta applicazione" del disposto di cui all'articolo 10, terzo comma della Costituzione.

Ciò ha portato il giudice delle leggi a ritenere che le due figure di protezione internazionale (rifugio e protezione sussidiaria) e la misura umanitaria interna, residuale ed atipica, «hanno finalmente determinato l'attuazione del diritto d'asilo costituzionale».

Alla luce di queste parole si poteva descrivere, con un'immagine, il sistema di attuazione costituzionale del diritto costituzionale di asilo, come un tavolo a tre gambe: una gamba costituita dallo stato di rifugiato, un'altra gamba, rappresentata dalla protezione sussidiaria ed una terza gamba costituita dalla protezione umanitaria che, tra l'altro in termini statistici, costituiva una

buona metà di tutte le domande di accoglienza. Tutto questo era una conseguenza del carattere residuale e non tipizzato della categoria.

Successivamente, sulla protezione per motivi umanitari ha inciso il decreto-legge n. 113 del 2018, il quale l'ha soppressa come istituto generale, mantenendone tuttavia alcune enumerate e tipizzate forme di specifica applicazione (protezione speciale). E proprio su questo punto è intervenuto il decreto che stiamo esaminando che ha sensibilmente esteso i casi speciali di protezione e di divieto di respingimento.

Un tema che può essere posto in termini costituzionali è quello della legittimità di abrogazione di norme di attuazione costituzionale che possono considerarsi come norme costituzionalmente necessarie (con contenuto costituzionalmente necessario). E' significativo il parallelismo con le problematiche introdotte dal tema dei limiti apponibili al referendum abrogativo dalla Corte costituzionale. (Sent.n.16/78)

Se questo fosse vero rimarrebbero davanti a noi ancora aperte due strade: la prima costituita da un'interpretazione adeguatrice da parte della giurisprudenza o quella della dichiarazione di incostituzionalità.

Mi permetto di concludere queste note introduttive ricordando che il nostro Presidente della Repubblica ha accompagnato la promulgazione (fatto assolutamente singolare) dei due decreti legislativi sopra citati con alcune puntuali osservazioni e raccomandazioni.

Tra le diverse e puntuali osservazioni che ben conoscete e che il presente decreto ha voluto accogliere integralmente non posso non ricordare quanto affermato il 4 ottobre 2018 in riferimento al dl n.113. "Al riguardo avverto l'obbligo di sottolineare – ha sottolineato allora il nostro Presidente - che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia".

Conclusivamente su questi profili posso affermare che una volta richiamati testualmente gli obblighi costituzionali ed internazionali, auspicati dal Presidente, il legislatore potrebbe compiere un ulteriore passo in avanti, recuperando, attraverso una più ampia articolazione della protezione speciale, se non proprio il testo ma almeno lo spirito della protezione umanitaria, restituendo così al "tavolo" del diritto di asilo, la sua terza gamba.

### **3. Indicazioni del Presidente e della Corte e di rilievo costituzionale.**

#### **A. Allargamento della protezione speciale.**

Uno dei principali obiettivi del D.L. 113 era stato quello di eliminare il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Tecnicamente questo risultato

era stato ottenuto attraverso una presunta “tipizzazione dei casi più comuni di rilascio” Abbiamo già ricordato che il Presidente della Repubblica, nel firmare il testo, aveva espresso alcune perplessità su quel testo. Il Decreto Legge in esame, nel far propri i rilievi del Presidente della Repubblica, in primo luogo, reinsertisce il principio di rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano. In secondo luogo, riscrive l’art. 19, c. 1.1 ed inserisce il comma 1.2, prevedendo il divieto di respingimento nei confronti di soggetti che rischierebbero la tortura o trattamenti inumani e degradanti (da valutarsi sulla base di violazioni sistematiche dei diritti umani nel Paese verso cui fare l’invio), nonché per tutti coloro i quali vedrebbero violato il diritto al rispetto alla vita privata e familiare.

Per la prima volta, inoltre, assume rilievo valutativo, anche l’inserimento sociale in Italia e la durata del soggiorno sul territorio nazionale.

Il permesso rilasciato ha durata biennale ed è convertibile in “motivi di lavoro”. Rimane invece ancora una volta incompiuto tutto il potenziale contenuto nell’art 10.3 della nostra Costituzione. Per questo si rinvia ad un possibile emendamento (v. All.1)

## **B. Iscrizione anagrafica**

Il D.L. 113 aveva stabilito che il permesso di soggiorno per richiesta asilo, pur costituendo documento di identità, non era documento valido ai fini dell’iscrizione anagrafica. Tribunali ordinari, prima, e la Corte Costituzionale (sent. n.186 del 2020, sopra richiamata) poi, hanno smantellato l’impianto.

Il decreto legge in esame fa proprie le valutazioni della Corte e riscrive la norma sull’iscrizione anagrafica.

Quindi sia il permesso di soggiorno, che la ricevuta attestante la richiesta di protezione, permettono l’iscrizione all’anagrafe della popolazione residente del richiedente asilo. Il richiedente che ha ottenuto l’iscrizione, può richiedere la carta di identità, valevole solo sul territorio nazionale e per un massimo di 3 anni.

Fin qui tutto bene. Si è eliminata dall’ordinamento una disposizione che aveva un carattere oggettivamente discriminatorio e pregiudica l’esercizio di alcuni diritti fondamentali.

Un’ultima annotazione ci sentiremmo di aggiungere. Dato che, con la riscrittura del sistema di accoglienza, i richiedenti asilo possono anche essere accolti nel sistema S.A.I., potrebbe essere opportuno inserire un richiamo anche a questi centri, per facilitare le procedure di iscrizione anagrafica, secondo le disposizioni della “convivenza”. (v. All.2 )

## **C. Cittadinanza**

In via preliminare si deve osservare che, nelle disposizioni in materia di cittadinanza, contenute nel DL n.113 del 2018, sembrava annidarsi più di un

profilo d'illegittimità costituzionale, sempre con riguardo all'art.3 Cost. e al tema della irragionevolezza delle disposizioni.

Tra queste disposizioni, ce n'era una, particolarmente odiosa, che prevedeva un termine di sei mesi, per il rilascio, da parte della PA ed in favore degli stranieri, degli estratti e dei certificati di stato civile, necessari per il riconoscimento della cittadinanza italiana. Anche in questo caso la disparità era evidente perché si trattava di documenti che il cittadino italiano in genere ottiene a vista.

Di fronte a questo quadro si deve notare in via generale che le modifiche in tema di cittadinanza, apportate dal DL in esame, appaiano piuttosto prudenti.

Il testo riduce di soli dodici mesi (totali 36 mesi), l'assurda durata fissata in precedenza (48 mesi) per la definizione della richiesta di cittadinanza. Il fatto più preoccupante e che potrebbe produrre una nuova discriminazione è costituito dal fatto che il termine non si applicherà retroattivamente, ma solo per chi chiederà la cittadinanza dopo l'entrata in vigore della nuova legge.

Crediamo che sia davvero un tempo ingiustificato e irragionevole, richiesto a persone che già aspettano da oltre 10 anni, per ambire a divenirne cittadini. Spesso si tratta di persone che lavorano, che prestano un contributo attivo alla nostra società e che vengono lasciate ai margini per mere esigenze istruttorie.

Segnaliamo infine che non viene abolito l'istituto della revoca della cittadinanza, in determinate situazioni, previsto solo per alcune categorie di persone. La disposizione, solo apparentemente giustificata, risulta obiettivamente discriminatoria e quindi incostituzionale. Non è possibile avere cittadini di serie A e cittadini di serie B. (V. All. 3)

#### **D. Norma transitoria**

Si devono segnalare, infine, in questa parte alcune disposizioni che potrebbero creare effetti d'irragionevole disparità trattamento in ragione della loro diversa efficacia nel tempo. Sotto questo profilo il tema si collega alle osservazioni di natura costituzionale, svolte poco sopra.

L'art. 15 del DL stabilisce che alcune disposizioni (Es.: riferimento agli obblighi costituzionali, al divieto di respingimento ed espulsione - ex umanitaria- al permesso di soggiorno per calamità) siano applicabili ai soli procedimenti pendenti davanti alle Commissioni Territoriali, al Questore o al Tribunale (sezione specializzata), al momento dell'entrata in vigore del decreto legge.

I benefici previsti dal decreto riguarderebbero solo le procedure pendenti e non quelle concluse e magari suscettibili di essere riaperte.

Non è prevista, ad esempio, l'applicazione delle nuove norme ai giudizi pendenti innanzi alla Corte di Cassazione ed è espressamente escluso che si applichi la novella ai giudizi davanti al Tribunale, a seguito di rinvio da parte della Corte di Cassazione.

Restano, inoltre, privi di tutela tutti coloro che, in possesso di un pds per motivi umanitari, alla scadenza, non potevano rinnovarlo o a convertirlo in pds per motivi di lavoro. ( V. all.4)

#### **4. Altre misure sulla protezione**

##### **A. Allargamento dei permessi di soggiorno convertibili**

Il decreto, oltre a prevedere la convertibilità del permesso di soggiorno per protezione speciale, amplia il bacino di permessi di soggiorno che, sussistendone i requisiti, possono essere trasformati in “permessi per lavoro”. Una simile iniziativa è profondamente apprezzabile, perché permette a stranieri integrati e regolarizzati sul territorio di potersi slacciare dalla motivazione originaria del permesso di soggiorno ottenuto in prima battuta e collegare, invece, la loro presenza all’attività lavorativa svolta.

L’estensione della durata del permesso di soggiorno per protezione speciale da 1 anno a 2 anni e la convertibilità dei permessi di soggiorno sono strumenti fondamentali per consolidare i percorsi di integrazione e permettere un graduale ma più concreto radicamento di quanti arrivano nel nostro Paese. Misure che contribuiranno a superare la precarietà in cui migliaia di persone bisognose di protezione sono state costrette dai Decreti sicurezza.

##### **B. Paesi di origine sicuri, alternativa di fuga interna e reati che incidono sulla protezione**

In riferimento alla protezione internazionale, preoccupa molto che i concetti di *paese di origine sicuro* e di *alternativa di fuga interna* introdotti nella normativa nazionale dal DL 113/2018 non siano stati messi in discussione. Sono previsioni che come enti di tutela del diritto d’asilo contrastiamo da sempre, perché limitano fortemente le garanzie di chi chiede protezione nel nostro Paese e che, purtroppo, sembrano ormai essere acquisite come parte immodificabile del nostro ordinamento nazionale.

L’introduzione di un elenco dei Paesi di origine sicuri è una facoltà prevista dalla normativa comunitaria che prima del Decreto Sicurezza non era mai stata esercitata. Tali paesi sono identificati sulla base delle informazioni rilasciate dalla Commissione Nazionale e da fonti europee ed internazionale (Easo, UNHCR, Consiglio d’Europa, ecc.). Gli elementi per identificarli come sicuri includono l’ordinamento giuridico del paese, l’applicazione effettiva delle norme, la situazione di politica generale, la non sussistenza di atti di persecuzione, tortura, trattamenti inumani o degradanti, ipotesi di violenza indiscriminata

Attualmente tale lista comprende 13 Paesi: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco,

Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. Una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino proveniente da uno dei Paesi nella lista è considerata manifestatamente infondata, qualora non vengano adottati elementi che dimostrino l'insicurezza del Paese di origine o la condizione di particolare pericolo gravante sul singolo individuo che richiede protezione.

Si realizza così una grave inversione dell'onere della prova a carico del richiedente asilo in contrasto con il principio generale che prevede un onere ripartito tra Stato e richiedente. Inoltre, tale domanda sarà tratta in via prioritaria con una preoccupante compressione delle garanzie procedurali.

L'alternativa di fuga interna, prevista anch'essa dalla normativa comunitaria è un principio che inserisce un elemento di forte discrezionalità nell'esame delle singole domande perché prevede il rigetto di una domanda presentata da un cittadino che può essere rimpatriato in una zona del suo Paese diversa da quella da cui proviene e che non è considerata a rischio.

Entrambi i principi non hanno alcun effetto sulle procedure di espulsione ma comprimono fortemente le garanzie nell'esame delle domande di asilo. Si suggerisce pertanto l'abrogazione di tali fattispecie. (V All. 5).

Non sono state modificate neppure le ipotesi di reato che, in caso di condanna definitiva per ragioni di sicurezza e ordine pubblico, comportano la revoca o il diniego della protezione internazionale. A tal proposito è lecito domandarsi, anche alla luce delle considerazioni svolte in sede di promulgazione dal Presidente della Repubblica, se la condanna, seppur definitiva, per un reato quale "violenza o minaccia a pubblico ufficiale" possa giustificare la lesione, ovvero la messa in pericolo, della "vita", tutelata e garantita dalla protezione internazionale (All.6).

### **C. Modifica delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato**

Le procedure previste dal D.L. 113/2018 vengono solo parzialmente modificate. Viene eliminata la procedura "immediata" prevista per i richiedenti indagati per particolari reati, ipotesi che ora confluisce nella procedura accelerata.

La procedura accelerata, che secondo la normativa determina l'audizione del richiedente entro 7 giorni con decisione nei successivi 2, resta e continua ad essere applicata per ipotesi che destano preoccupazione: in particolare a chi viene da paesi di origine sicura e a chi ottiene l'esame della domanda con la procedura di frontiera.

Nel caso di persona proveniente da una delle nazioni nell'elenco dei paesi di origine sicuri, è importante tenere a mente che il richiedente ha l'onere di dimostrare da subito le ragioni che giustificherebbero il riconoscimento della protezione internazionale: contrariamente alle regole generali, non vi è un onere ripartito tra richiedente e Stato che riceve l'istanza, ma vi è una

presunzione di sicurezza, che chi domanda asilo deve superare presentando prove a suo favore.

La procedura accelerata in questo caso può determinare una contrazione dei diritti procedurali del richiedente: le tempistiche renderebbero difficile al richiedente portare circostanze a riprova della propria richiesta, inoltre un esame così prossimo al suo arrivo nel nostro Paese rischia di trovare il richiedente ancora in condizioni non idonee perché traumatizzato. Neppure tali tempistiche sarebbero sufficienti al personale specializzato per rilevare particolari vulnerabilità.

Si tenga conto poi che i casi esaminati con la suddetta procedura che si concludono con decisione negativa possono essere impugnati innanzi al Tribunale competente in un termine ridotto della metà (dunque solo 15 giorni, a fronte dei 30 assegnati per la generalità dei casi).

Si tratta, proprio perché ci troviamo di fronte ad ipotesi ove occorre presentare prove che dimostrino che il caso di specie fa eccezione alla presunzione dello Stato italiano di sicurezza del paese di origine, di impugnazioni che necessitano di approfondimento e verifica (es. cittadina marocchina che in Patria è perseguita per reato di aborto). Il termine di 15 giorni rischia di impedire al richiedente di veder applicato il suo diritto ad un ricorso effettivo (All.7)

Preoccupa inoltre il fatto che la procedura accelerata anzidetta possa altresì applicarsi al richiedente che abbia presentato domanda in frontiera, dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli. Una definizione in cui potrebbero rientrare la quasi totalità dei richiedenti asilo in Italia, che arrivano via mare o dalle frontiere terrestri (All.8).

Il D.L. 113, nell'introdurre il principio della procedura di frontiera, aveva demandato al Ministero dell'Interno l'emanazione di un decreto che individuasse espressamente tali zone. Così avveniva con decreto del 05.08.2019.

Occorre però evidenziare che, con circolare del 18.10.2019, lo stesso Ministero specificava l'ambito di applicazione della norma.

Al fine di evitare una generalizzazione della procedura, infatti, si escludeva che potesse trovare implementazione quando il richiedente fosse stato minorenne, persona salvata in operazioni SAR, persona che si fosse presentata spontaneamente per formalizzare domanda di protezione internazionale, soggetto vulnerabile.

Tali categorie dovrebbero essere inserite non già in una circolare esplicativa, che non è fonte di diritto, né ha valore vincolante, ma nel testo della norma, in modo tale da assicurare che questi non possano vedersi applicata la menzionata procedura.

## D. Modifiche al sistema di accoglienza

Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (S.A.I.), sostituisce il SIPROIMI, istituito dal DL .n.113/2018.

Nel limite dei posti disponibili, dovrebbero essere trasferiti i richiedenti dopo l'espletamento delle fasi di prima identificazione, ove non completate precedentemente, di verbalizzazione della domanda e di avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché di accertamento delle condizioni di salute per verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità.

Si prevede che i soggetti riconosciuti vulnerabili vengano trasferiti in via prioritaria nel sistema S.A.I.

Oltre ai beneficiari della protezione internazionale ed ai minori stranieri non accompagnati, sono inoltre inseriti nel sistema i titolari di permesso di soggiorno per: a) Protezione speciale, salvo che il riconoscimento sia dovuto all'applicazione delle clausole di esclusione della protezione internazionale (*Crimini contro la pace, reati gravi commessi all'estero prima di chiedere protezione, colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, pericolo per la sicurezza dello Stato, pericolo per l'ordine pubblico, o per le cause di esclusione dalla protezione sussidiaria.* ), e per cure mediche; b) Protezione sociale art. 18 T.U. immigrazione; c) Violenza domestica art. 18 bis T.U. immigrazione; d) Calamità; e) Particolare sfruttamento lavorativo art. 22, c. 12 *quater* T.U. immigrazione; Atti di particolare valore civile; Casi speciali (*Da intendersi coloro i quali si erano visti riconoscere la protezione umanitaria prima della riforma del 2018, o comunque in applicazione della vecchia normativa, ma non erano ancora in possesso di permesso di soggiorno, a cui era stato rilasciato un titolo con dicitura "casi speciali" della validità di 2 anni.*)

Preoccupa molto il fatto che l'inclusione dei richiedenti protezione internazionale, sia subordinata alla disponibilità dei posti nel nascente SAI. Crediamo debba essere definitivamente superata la logica dei grandi centri governativi e sancito il passaggio verso un unico sistema di accoglienza diffusa che permetta di rilanciare il ruolo degli enti locali e favorire un modello che vede nel dialogo con il territorio un punto di forza.

Il Decreto prevede purtroppo due livelli di servizi offerti dai Centri SAI: a) Servizi di primo livello cui accedono i richiedenti protezione, che ricomprendono accoglienza materiale, assistenza sanitaria, sociale, psicologica, mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale e al territorio; b) Servizi di secondo livello, finalizzati all'integrazione, cui accedono i titolari di permesso di soggiorno definitivo (vedi precedente elenco).

Siamo convinti che l'integrazione debba partire dal primo giorno di arrivo in Italia e che anche ai richiedenti asilo debbano essere offerti servizi qualificati per consolidare il loro percorso di inclusione. Un investimento

fatto non solo sulle persone, ma anche a favore delle comunità che le accolgono. (All. 9)

## EMENDAMENTI

### All.1

#### EMENDAMENTO

All. art. 19, c.1.1 D.Lgs 286/1998, dopo le parole “ a tortura o a trattamenti inumani o degradanti” si aggiunga “ovvero verso paesi che non rispettano l'effettivo esercizio delle libertà democratiche e i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione Italiana”

**Motivazione:** *L'emendamento è necessario per estendere i casi della protezione speciale e dare piena attuazione all'Art 10.3 della Costituzione italiana, norma costituzionale di carattere immediatamente precettivo.*

*E' riconosciuto che il diritto di asilo disegnato dalla Costituzione italiana è diverso e più ampio dello status di rifugiato, contenuto nella Convenzione di Ginevra, nonché della protezione sussidiaria normata in sede comunitaria, e si estende al dovere di dare asilo anche coloro che nel loro paese non godono delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.*

*Questo emendamento intende quindi estendere le categorie di persone cui riconoscere la protezione speciale per riconoscere una forma di asilo che sia coerente con il nostro dettato costituzionale.*

**All.2****EMENDAMENTO**

All'art. 5 bis, c. 2 D.Lgs. 142/2015 dopo le parole “agli articoli 9 e 11” si inserisce “ e nelle strutture di cui all'art. 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39”

**Motivazione:** *Il presente DL dispone che l'iscrizione anagrafica sia concessa anche ai richiedenti asilo, specificando le procedure per quanti sono accolti nei centri di prima accoglienza o nei CAS. Per questi l'iscrizione anagrafica è fatta secondo la procedura della “convivenza anagrafica”, con l'obbligo al responsabile della struttura di comunicare le eventuali variazioni entro 20 giorni da quando si verificano.*

*Al contempo il DL provvede alla riscrittura del sistema di accoglienza, prevedendo che i richiedenti asilo possano essere accolti anche nel nascento sistema SAI. Sembra quindi opportuno inserire nella norma un esplicito richiamo anche a questi centri, per facilitare l'accesso alla suindicata procedura per l'iscrizione anagrafica di quanti ivi accolti.*

### All.3

#### EMENDAMENTO

L'articolo 9-ter della legge 5 febbraio 1992, n. 91, e' sostituito dal seguente:

«1. Il termine di definizione dei procedimenti di cui agli articoli 5 e 9 è fissato in massimo ventiquattro mesi dalla data di presentazione della domanda.»

L'art. Art. 10-bis legge 5 febbraio 1992, n. 91 è abrogato

L'art. 14, comma 2 bis DL 113/2018 come convertito con L. 132/2018 è abrogato

**Motivazione:** *Sulla cittadinanza crediamo sia necessario introdurre modifiche volte a modificare norme di dubbia costituzionalità, nonché vessatorie nei confronti di chi intende intraprendere la procedura per il riconoscimento di un diritto di tale importanza.*

*In primo luogo, proponiamo di riportare il termine per la definizione del procedimento a 24 mesi, così come era previsto prima dell'entrata in vigore del DL 113/2018.*

*In secondo luogo, chiediamo di cancellare una norma discriminatoria e di dubbia costituzionalità, quella che concede all'amministrazione un termine di 6 mesi per produrre certificati necessari allo straniero per presentare la domanda (certificati che al resto dei cittadini vengono rilasciati a vista).*

*Infine, chiediamo di abolire l'istituto, anch'esso con profili discriminatori e di dubbia costituzionalità, della revoca della cittadinanza che si applica solamente a chi ha acquisito la cittadinanza. Creando una pericolosa categoria di cittadini di serie B.*

## All.4

### EMENDAMENTO

All'art. 15 D.L. 130/2020, dopo il comma 1, inserire i seguenti

Comma 1 bis: Coloro i quali avessero presentato istanza di protezione internazionale successivamente al 04.10.2018 e che avessero ricevuto il diniego della protezione internazionale e di qualsiasi altra forma di protezione complementare potranno presentare istanza, entro 180 giorno dall'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 130/2020, alla competente Commissione Territoriale per verificare la sussistenza dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 19, cc. 1, 1.1 e 1.2 D.Lgs. 286/1998, come modificato dal D.L. 120/2020.

Comma 1 ter: Coloro i quali, all'entrata in vigore del DL113/2018, convertito con legge 132/2018, fossero stati titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari e che, alla scadenza, non avessero potuto convertire il permesso di soggiorno in permesso di soggiorno per lavoro, e che avessero ricevuto il diniego da parte della Commissione Territoriale al rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale disciplinato dal suddetto D.L. 113/2018, potranno presentare istanza, entro 180 giorno dall'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 130/2020, alla competente Commissione Territoriale per verificare la sussistenza dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 19, cc. 1, 1.1 e 1.2 D.Lgs. 286/1998, come modificato dal D.L. 120/2020.

**Motivazione:** *L'emendamento ha il senso si allargare l'efficacia nel tempo delle disposizioni migliorative del Decreto che attualmente si applicano esclusivamente ai procedimenti pendenti davanti alle Commissioni Territoriali, al Questore o al Tribunale (sezione specializzata) al momento dell'entrata in vigore del decreto legge.*

*Dunque il decreto fa salve le situazioni pendenti, ma non quelle che si fossero concluse precedentemente all'entrata in vigore del decreto, escludendo quindi un'ampia platea di persone.*

*In primo luogo, coloro che hanno presentato la loro domanda di protezione dopo l'entrata in vigore del DL 113/2018 e hanno ricevuto un provvedimento di diniego della protezione internazionale o di ogni altra forma di protezione, senza presentare ricorso avverso tale decisione. Chiediamo che per tali richiedenti possano presentare istanza alla Commissione territorialmente competente perché la propria domanda di protezione internazionale venga riesaminata applicando le norme introdotte dal DL 130.*

*In secondo luogo, coloro i quali, a seguito del DL113/2018, non hanno potuto convertire il permesso di soggiorno per motivi umanitari e attualmente si trovano privi di titolo di soggiorno. Crediamo sia necessario prevedere una norma transitoria che conceda una rivalutazione della loro condizione alla luce dell'art. 19 citato come emerso dalla novella.*

**All.5****EMENDAMENTO**

Al Dlgs 25/2008 l'art 2 bis e l'art 28 ter comma 1.c sono abrogati

Al Dlg 25/2008 l'art 32 comma 1 lettera b ter è abrogato

**Motivazione:** *L'elenco dei Paesi di origine sicuri crea un automatismo nella valutazione della domanda presentata dal cittadino di uno di questi stati, che mal si concilia con la valutazione della storia personale di ogni singolo richiedente asilo.*

*Inoltre pone a carico del richiedente asilo un onere eccessivo: è principio generale che chi chiede protezione internazionale debba dimostrare quanto afferma nel limite delle prove che ragionevolmente ci si può aspettare che una persona fuggita dal proprio paese abbia.*

*Inoltre, il richiedente proveniente da tali nazioni vede anticiparsi il momento dimostrativo già alla presentazione della domanda.*

*L'alternativa di fuga interna, invece, non tiene in opportuna considerazione la circostanza che il reinsediamento del richiedente in zona diversa del proprio paese non sia sempre possibile. Vi sono casi legati all'etnia, alla religione, ai rapporti sociali che escludono che un cittadino possa agevolmente trasferirsi in zona diversa.*

*Per tali ragioni si propone l'abrogazione dei due istituti.*

## All.6

### EMENDAMENTO

Al Dlgs 251/2007 art 12 comma 1 lettera c le parole da “ovvero dagli articoli 336 .....” fino alla fine della lettera c sono abrogate.

Al Dlgs 251/2007 art 16 comma 1 lettera d bis le parole da “ovvero dagli articoli 336 .....” fino alla fine della lettera c sono abrogate.

**Motivazione:** *Vengono espunte dalla norma delle fattispecie di reato che, a seguito del DL 113/2018, determinavano il diniego e la revoca dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.*

*Questi sono reati di limitata pericolosità sociale, quale l'offesa a pubblico ufficiale, ovvero reati contro il patrimonio, quale il furto con strappo, che non dovrebbero da soli determinare la perdita della protezione internazionale, tenuto conto dei diritti fondamentali tutelati da tale istituto. Si tratta di disposizioni che si ispirano ad un approccio prettamente punitivo e che mettono sullo stesso piano reati minori e la tutela della vita di una persona, difesa dall'istituto della protezione internazionale, rappresentando così una preoccupante sproporzione tra la portata del reato e i possibili effetti della sanzione.*

**All.7****EMENDAMENTO**

Al D.Lgs. 25/2008, art. 28 bis (come modificato dal D.L. 130/2020, art. 2, 1 lettera b) ) il comma 2, lett. c) è abrogato

Al D.Lgs. 25/2008, art. 28 ter il comma 1, lett. b) è abrogato

**Motivazioni:** *Tali abrogazioni sono rese necessarie per evitare che la persona proveniente da paese di origine sicuro si veda applicare la procedura accelerata.*

*Infatti la procedura accelerata, con il testo rivisto dal D.L. 130 si applica sia alla persona che provenga da tali paesi, sia dalla persona che si vede dichiarare la domanda manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28 ter. L'art. 28 ter inserisce, tra le motivazioni perché una domanda sia "manifestamente infondata" quella del richiedente proveniente da Paese di origine sicuro" (in questo ultimo caso, rileva perché il richiedente dovrebbe procedere all'impugnazione in 15 giorni anziché in 30).*

**All.8****EMENDAMENTO**

Al D.Lgs. 25/2008, art. 28 bis (come modificato dal D.L. 130/2020, art. 2, 1 lettera b), comma 2, lett. b, dopo il secondo periodo è inserito il seguente:

“La presente procedura non si applica a richiedente che fosse minorenne, salvato in operazioni SAR, spontaneamente andato alle autorità per formalizzare domanda di protezione internazionale, a soggetto vulnerabile.”

**Motivazione:** *Dopo che il Governo precedente aveva emanato il decreto 5.08.2019 che stabiliva quali luoghi fossero da considerare zona di frontiera, la circolare del 18.10.2019 del Ministero dell’Interno specificava a quali categorie di stranieri non fosse applicabile: minorenni, persone salvate in operazioni SAR, persone che si fossero presentate spontaneamente per formalizzare domanda di protezione internazionale, soggetti vulnerabili.*

*Fermo restando che la procedura di frontiera non sembra avere caratteristiche tali da poter rispettare le necessarie garanzie procedurali in tema di asilo, e quindi sarebbe auspicabile una sua completa abrogazione, laddove questa non fosse possibile è necessario che le categorie da escludere siano inserite nella legge.*

*In caso contrario, si rischierebbe che, una successiva circolare o un’applicazione errata di quella esistente rispanda i confini della procedura, facendovi, di fatto, rientrare tutti gli stranieri in ingresso nel Paese, senza nemmeno limiti di tempo*

**All.9****EMENDAMENTO**

All'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, c. 2 bis, lett. b: le parole “cui accedono le ulteriori categorie di beneficiari, di cui al comma 1” sono abrogate.

**Motivazione:** *Il presente Decreto nell'istituire il Sistema di Accoglienza e Integrazione - SAI, che va a sostituire il SIPROMI, stabilisce che possono averne avere accesso anche i richiedenti asilo.*

*Purtroppo al contempo introduce due livelli di diversi servizi da erogare nei Centri SAI in funzione dei beneficiari accolti:*

*a) Servizi di primo livello: cui accedono i richiedenti protezione, che ricomprendono accoglienza materiale, assistenza sanitaria, sociale, psicologica, mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale e al territorio;*

*b) Servizi di secondo livello: finalizzati all'integrazione, cui accedono i titolari di permesso di soggiorno definitivo (vedi precedente elenco).*

*Crediamo che tale distinzione non sia nell'interesse né delle persone né dello Stato. Siamo convinti infatti che l'integrazione debba partire dal primo giorno di arrivo in Italia e che anche ai richiedenti asilo debbano essere offerti servizi qualificati per consolidare il loro percorso di inclusione. Anche e soprattutto alla luce di procedure per il riconoscimento di una forma di protezione che possono durare moltissimi mesi, se non anni. Misure volte a favorire l'integrazione non servono solamente alle persone che accogliamo, ma sono un investimento fondamentale per le comunità di riferimento.*