



Prime osservazioni sul decreto sicurezza e immigrazione

Le principali novità previste nel decreto legge n.113 del 4 ottobre 2018 hanno ad oggetto la normativa sulla protezione internazionale e cittadinanza.

Gli ulteriori interventi sono in tema di “sicurezza”, funzionalità e ricollocamento dei fondi del Ministero dell'Interno e dell'Agenzia nazionale per le gestioni dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Il settore penale è toccato nella previsione di un nuovo comma dell'art. 633 c.p., con la connessa estensione a tale fattispecie della possibilità di intercettazione telefonica e nella riformulazione, significativamente ampliativa, del delitto di blocco stradale. Viene, inoltre, drasticamente aumentata (fino a cinque anni) la pena prevista per il reato in materia di subappalti illeciti, trasformando la contravvenzione in delitto.

Quelle che seguono sono brevi e sommarie considerazioni sugli aspetti che, ad una primissima lettura, presentano maggiori criticità.

Sorprende, innanzitutto, l'omessa indicazione delle specifiche ragioni di necessità ed urgenza che avrebbero giustificato il ricorso al decreto legge. Ci si limita ad affermarne la sussistenza, senza fornire alcuna motivazione; omissione tanto più significativa alla luce della completa eterogeneità degli ambiti di intervento. Per non precisati motivi, la necessità e l'urgenza di intervento sarebbero addirittura straordinarie, ma solo in relazione alla riforma della normativa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Peraltro, anche limitando l'analisi alla materia della protezione internazionale, che costituisce la parte più propagandata e comunque più incisiva dell'intervento normativo, le statistiche offerte dal sito ufficiale del Ministero degli interni forniscono indicazioni che sembrano smentire l'esistenza di ragioni di straordinaria urgenza: ad agosto 2018 si sono contate circa 39 mila richieste di protezione internazionale, a fronte delle 130 mila del 2017 e delle 123 mila dell'anno precedente. Il calo in atto è evidente.

Viene abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari (art. 1).

Come noto, il sistema prevedeva tre tipologie di permessi di soggiorno: il permesso di soggiorno per asilo politico, il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il primo viene concesso nel caso di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, sesso, opinioni politiche. Fuori da questi casi, viene rilasciato il secondo, qualora sussista comunque un rischio per la vita o un grave danno alla persona. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari riguardava le ipotesi residuali, per l'attuazione del più ampio diritto di asilo previsto dall'articolo 10 comma 3 della Costituzione.

Non potendo intervenire sulle prime due categorie di permesso di soggiorno, frutto di precisi obblighi costituzionali ed internazionali, ma desideroso di trasmettere un messaggio energetico, il governo ha abrogato quanto più ha potuto.



In questo modo ha finito per privare l'ordinamento di uno strumento che, data la maggiore elasticità ad esso connaturata, era stato ampiamente e proficuamente utilizzato per proteggere soggetti vulnerabili.

Vengono fatte salve soltanto alcune ipotesi tipicizzate, tra cui spicca la figura dello "straniero che abbia compiuto atti di particolare valore civile", cui può essere concesso uno speciale permesso di soggiorno. L'accoglienza umanitaria è ridotta all'osso, ma se l'immigrato dimostra di essere un eroe si fa un'eccezione.

In tema di misure relative all'esecuzione delle espulsioni, si segnalano il raddoppio, da novanta a centottanta giorni, dei termini massimi di presenza nei centri di permanenza per il rimpatrio (art. 2) e la previsione della possibilità di svolgere l'udienza di convalida dell'espulsione con accompagnamento coattivo in strutture idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza (art. 4).

Anche questo Governo punta, dunque, sulla detenzione amministrativa, estendendone la durata e ampliando pericolosamente i luoghi di detenzione, nonostante l'esperienza del decennio passato ne abbia dimostrato l'assoluta inefficacia.

Intervengono nella zona grigia, in cui il diritto penale confina con le misure amministrative, anche gli art. 20 e 21, che estendono l'applicazione del DASPO per le manifestazioni sportive e del DASPO urbano.

Nell'ambito dei residui permessi di soggiorno per asilo politico e protezione sussidiaria, la novità più pregnante è costituita dall'ampliamento dei reati ostativi al riconoscimento della protezione internazionale e determinanti la revoca della stessa (art. 7). L'elenco è ora esteso fino a comprendere la condanna definitiva per reati di gravità decisamente minore, quali la violenza a pubblico ufficiale (chissà perché solo il delitto di cui all'art. 336 c.p. e non la resistenza a pubblico ufficiale di cui all'art. 337 c.p.: forse per la prima volta un fine al quale rileva la distinzione tra i due reati) e la detenzione a fini di spaccio, anche nelle ipotesi di lieve entità di cui al quinto comma (attraverso il rimando all'elenco di cui all'art. 407 co. 2 lett. a) c.p.p., anche nelle ipotesi non aggravate).

Il diniego presuppone, come nella precedente formulazione, un giudizio di pericolosità sociale, congiunto ad una sentenza di condanna definitiva per uno dei reati sopra indicati.

L'effetto della pendenza di un procedimento penale a carico del richiedente protezione internazionale è disciplinato dall'art. 10.

Il testo è stato sul punto più volte rivisto, in considerazione dei forti dubbi di costituzionalità sollevati da più parti.

Secondo la prima stesura, così come riportata da alcune testate giornalistiche on-line e dal sito di informazione giuridica "altalex" subito dopo la deliberazione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri, anche la sola denuncia per uno dei reati ostativi indicati nell'elenco ampiamente esteso di cui s'è appena riferito, determinava la sospensione del procedimento amministrativo e l'immediata espulsione, con accompagnamento alla frontiera del richiedente asilo. Questo a prescindere da ogni considerazione sulla fondatezza della domanda di protezione e quindi della concretezza del rischio che il richiedente avrebbe corso se rimpatriato, in ipotesi anche elevatissimo.



La possibilità di reingresso sarebbe stata consentita, ma soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza di assoluzione.

Il testo aveva già subito una prima modifica, indicata nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri, collegando la sospensione del procedimento non alla denuncia, ma alla sentenza di condanna in primo grado.

La fondatezza dei dubbi, da più parte espressi, in ordine alla tenuta costituzionale della norma, ne ha evidentemente consigliato una profonda revisione.

Il testo oggi definitivamente approvato non fa più riferimento alla sospensione del procedimento, ma introduce un meccanismo per la sua definizione accelerata.

Il richiedente asilo, denunciato per uno dei reati ostativi indicati nell'elenco ampiamente esteso da questo stesso decreto (si veda sopra) e ritenuto socialmente pericoloso dal Questore, oppure condannato in primo grado per uno dei medesimi reati, verrà convocato immediatamente dalla Commissione Territoriale per una valutazione anticipata della domanda. Nel caso di rigetto della stessa, lo straniero sarà immediatamente espulso con accompagnamento alla frontiera. Nella procedura ordinaria il richiedente protezione, nel caso di rigetto della domanda, invece, ha diritto di rimanere sul territorio in pendenza del ricorso avanti al Tribunale.

Poiché, come precedentemente detto, le condizioni per il diniego, fondato sulla pericolosità sociale, continuano ad essere ancorate alla pronuncia di una sentenza di condanna definitiva, il meccanismo indicato all'art. 10 del decreto sembrerebbe risolversi in una semplice anticipazione dell'audizione in Commissione, la quale non potrà però rifiutare la domanda per la semplice pendenza o condanna in primo grado. E non consentirebbe dunque di accelerare la procedura di rigetto della domanda di protezione ed il conseguente immediato allontanamento dello straniero.

Forse il tumultuoso iter di approvazione del testo ha determinato un difetto di coordinamento tra le due norme.

Revisione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.

Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo viene completamente rivisto.

I richiedenti asilo, dopo la loro identificazione nei centri di prima accoglienza, venivano inseriti nel c.d. circuito SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), un programma che riusciva a garantire un reale processo di integrazione, inviando i richiedenti in piccole strutture gestite dagli enti locali.

L'art. 12 del decreto riserva ora tale sistema solo a coloro che hanno già ottenuto la protezione internazionale e ai minori non accompagnati. I richiedenti verranno invece collocati in grandi centri di accoglienza.

Il provvedimento rappresenta un preoccupante passo indietro. Invece di potenziare il sistema di accoglienza diffusa gestito dagli enti locali, che ha favorito, in questi anni, reali processi di inclusione per richiedenti asilo e titolari di protezione, si sceglie di rafforzare la logica emergenziale dei grandi centri, strutture inadeguate a garantire una reale integrazione.



Viene rallentato il procedimento per il riconoscimento della cittadinanza, il termine per la definizione del quale è aumentato da due a ben quattro anni (art. 14).

Senza precedenti la previsione della possibilità di revoca della cittadinanza come conseguenza della condanna per determinati reati. Anche questa norma pone dei dubbi di costituzionalità quantomeno per la violazione dell'art. 3, per la distinzione che si verrebbe a creare tra lo status per "nascita", non soggetto ad alcuna possibilità di revoca, e quello acquisito dagli stranieri.

Dopo il tentativo di consentire l'utilizzo del Taser all'interno delle carceri, fallito per l'ondata di indignazione che ne era seguita, degna di menzione l'estensione della possibilità di utilizzo della pericolosa pistola elettrica, autarchicamente rinominata "*arma comune ad impulsi elettrici*", alla polizia municipale dei comuni più grandi (art. 19).

L'art. 23 prevede una decisa estensione del reato di blocco stradale (da uno a sei anni di reclusione), prima previsto solo per i casi di collocazione di ordigni o dispositivi su una ferrovia (condotta oggettivamente pericolosa), ora sussistente anche per i casi di semplice ingombro o finanche ostruzione, non solo di una ferrovia, ma di qualsiasi strada. L'articolo prosegue al comma secondo introducendo questa nuova fattispecie tra quelle che impediscono il rinnovo ed il rilascio del permesso di soggiorno.

Questa norma non si spiega che con la previsione da parte del governo della futura diffusione di fenomeni di protesta collettiva attuate mediante blocco od ostruzione del traffico. Il Governo sembra prefigurare e temere particolarmente la partecipazione degli stranieri a simili fenomeni.

Difficile non pensare alla conflittualità sindacale nella logistica, che è in forte aumento e che è spesso attuata mediante il blocco delle merci e praticata soprattutto da stranieri.

L'art. 30 dispone un robusto aumento di pena per i promotori e gli organizzatori di un'occupazione di proprietà altrui (anche con finalità abitative); l'art. 31 consente di indagare nei confronti di questi mediante intercettazione telefonica.

Il provvedimento si caratterizza infine per l'intento di contenere la spesa pubblica. In questo senso va letta la disposizione di cui all'art. 15 che esclude la liquidazione del compenso del difensore ammesso al patrocinio a spese dello stato nel caso di dichiarata inammissibilità dell'impugnazione. Nello stesso senso l'art. 32, che prevede la riorganizzazione dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno con una serie di riduzioni a livello dirigenziale e prefettizio. Più ancora, l'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari determinerà un consistente risparmio di spesa. Contenuto è pure l'aumento di spesa disposto per il potenziamento dei rimpatri: 500 mila euro per il 2018. Ed è, infine, precisato che le spese derivanti dall'ampliamento della detenzione amministrativa a 180 giorni e dalla ampliata modalità di esecuzione dei provvedimenti di espulsione non possono gravare sulla finanza pubblica.

In questo quadro non si può non notare il consistente stanziamento di 38 milioni di euro per il pagamento degli straordinari delle forze di polizia, in deroga agli stanziamenti di bilancio del 2017, i cui limiti restano però validi per tutte le altre categorie di pubblici dipendenti.



CAMERA PENALE DI MILANO
GIAN DOMENICO PISAPIA



Aderente all'Unione delle Camere Penali Italiane

Il decreto immigrazione e sicurezza si caratterizza, dunque, per una forte limitazione dei diritti di asilo, tanto che il Presidente della Repubblica, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio si è sentito in dovere di ricordare che in materia di asilo “restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato e in particolare, quanto direttamente disposto dall’art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall’Italia”.

Milano, 05 ottobre 2018