



in collaborazione con






in occasione dell'Un International Migrants Day (18 dicembre)

Fine dei doveri di solidarietà?

Una lettura del decreto-legge 113/18 (Salvini/sicurezza)
con le modifiche introdotte dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132

Sommario

Premessa: alcuni punti chiave.

1. Il programma del 'Governo del cambiamento' (contratto di governo Lega/M5S)
2. Un piccolo glossario e una bussola per muoversi nella giungla delle sigle
 - a) Qualche dato di riferimento
3. L'imperfetto: il decreto Minniti-Orlando
4. Il passato prossimo: la Circolare Min. interno del 4 luglio 2018
5. Il presente: il D.L. 113/2018
 - a) Uno sguardo d'insieme
 - b) I singoli punti
 - c) La politica dei rimpatri e la fine dell'integrazione
6. Altre discriminazioni *extra legem*?

Pierluigi Consorti Università di Pisa

Punti chiave

Che fine hanno fatto i 'doveri di solidarietà'?

- ✓ Art. 2 e art. 4 Cost. un progetto disatteso?
- ✓ Esempio del Ts: da 'solidarietà' a 'utilità'

L'immigrazione buona è solo quella che lavora

- ✓ Una visione antiquata e trasversale (da Martelli a Salvini-Di Maio, passando per Turco-Napolitano e Bossi-Fini)
- ✓ Regolarizzare i lavoratori già presenti (sanatorie)
- ✓ Accettazione sostanziale del lavoro nero

L'immigrazione buona è solo quella dei 'profughi veri'

- ✓ Ingressi limitati e controllati, senza però certezza del lavoro
- ✓ Fine delle politiche di integrazione (timidamente avviate alla fine del 2017)

La cittadinanza come premio

- ✓ Fra 'diritti umani' e 'diritti dei cittadini'
- ✓ La sovranità statale al vaglio del 'potere del popolo'

Contratto per il governo del cambiamento

Punto 13. Immigrazione: rimpatri e stop al business

- ✓ Insostenibilità dei costi pubblici, scarsa trasparenza nell'amministrazione dei fondi pubblici erogati ai privati, infiltrazioni della criminalità organizzata
- ✓ **Fallimento del sistema di Schengen** → rinegoziazione a livello europeo per ridurre la pressione dei flussi e la tratta di esseri umani, revisione delle missioni europee nel Mediterraneo per corresponsabilizzare gli altri Stati nell'accoglienza dei migranti soccorsi
- ✓ **Superamento del Regolamento di Dublino** → ricollocamento obbligatorio e automatico dei richiedenti asilo in tutti i Paesi Ue con 'reindirizzamento delle domande di asilo verso altri Paesi'
- ✓ **Revisione delle procedure per la verifica dello status di rifugiato e sua revoca** → procedure accelerate, individuazione di 'Paesi sicuri di origine e provenienza', garanzie di protezione nei Paesi di origine (IPA)

Contratto per il governo del cambiamento

- ✓ Introduzione di **nuove fattispecie di reato** che prevedano l'**allontanamento immediato dal territorio** dello Stato qualora siano commessi da **'richiedenti asilo'**
- ✓ Introduzione di **forme di trasparenza dei bilanci** dei soggetti che gestiscono i fondi pubblici (evitare infiltrazioni criminali)
- ✓ Superamento dell'affidamento del sistema di accoglienza ai privati attraverso l'**istituzione di Centri affidati alle Regioni** (col sostegno degli Enti locali)
- ✓ Scardinare il business degli scafisti
- ✓ **Valutare le domande di asilo e protezione nei Paesi di origine e/o transito** col supporto delle Agenzie europee
- ✓ Stabilire **accordi bilaterali per** facilitare i **rimpatri**
- ✓ Individuare almeno una sede per ciascuna Regione di **Centri di 'permanenza temporanea finalizzati al rimpatrio'**
- ✓ **Avviare una 'politica di rimpatri'** ('ad oggi sarebbero 500.000 i migranti irregolari')
- ✓ **Trattenere i richiedenti asilo** nei Centri per tutto il tempo necessario alla valutazione della domanda (max. 18 mesi)

Contratto per il governo del cambiamento

- ✓ Rivedere la destinazione dei fondi pubblici spostando una parte di quelli destinati all'accoglienza a vantaggio del **'Fondo rimpatri'**
- ✓ **Rivedere** la normativa in materia di **ricongiungimenti familiari**, erogazione di **sussidi sociali**
- ✓ Rendere trasparenti 'i flussi degli investimenti internazionali e il finanziamento dei fondi alla cooperazione'
- ✓ 'Bloccare la vendita di armi ai Paesi in conflitto, prevenire e contrastare il terrorismo internazionale anche di matrice islamista'
- ✓ Istituire un registro dei ministri di culto, tracciare i 'finanziamenti per la costruzione delle moschee e, in generale, dei luoghi di culto, anche se diversamente denominati'
- ✓ Controllo e 'chiusura immediata di tutte le associazioni islamiche radicali nonché di moschee e luoghi di culto, comunque denominati, che risultino irregolari' [per cui] adottare una legge quadro nazionale sulle moschee e i luoghi di culto, che preveda il coinvolgimento delle comunità locali

Piccolo glossario

- ✓ **Schengen:** Trattato sottoscritto da 26 Stati europei che hanno abolito i controlli sulle persone alle loro frontiere comuni, sostituite da un'unica frontiera esterna.
- ✓ **Dublino:** Trattato europeo che impone che la richiesta di protezione internazionale vada trattata da un unico Stato membro Ue → quello di primo ingresso
- ✓ **Protezione internazionale** (in Italia) [definizioni da direttive Ue 2007 e 2011]
 - ✓ **rifugiato** (asilo politico) (5 anni)
 - ✓ **Protezione sussidiaria:** non sussistono i motivi per ricevere lo status di rifugiato, ma un rischio effettivo di subire un 'grave danno' se tornasse nel suo Paese o in quello di residenza (5 anni)
 - ✓ **Protezione umanitaria:** motivi vari, diversi da quelli per asilo o sussidiaria (da sei mesi a due anni)

Nota bene!

Il diritto d'asilo in Italia è garantito dall'art. 10 della Costituzione; l'Italia ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951. Tuttavia le prime leggi applicative arrivano nel 2007/2009

Pierluigi Consorti Università di Pisa

La giungla delle sigle



Hotspot: centri di prima accoglienza per la verifica dell'identità, screening sanitario, fotosegnalazione e possibilità di richiedere asilo (Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Taranto, ...) max 48 ore

Centri (regionali) di prima accoglienza: luoghi di residenza temporanea in attesa dell'accoglienza di secondo livello. Sostituiscono i CPSA (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza), i CARA (Centri Accoglienza Richiedenti Asilo), CDA (Centri Di Accoglienza)

Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati: Ministero interno + Enti locali (Anci), con collaborazione enti nonprofit, curano anche l'integrazione sul territorio (integrazione sostenibile)

Centri di accoglienza straordinaria: dal 2015 integrano le mancanze di posti nello Sprar. Sono Centri (o strutture collettive, alberghi, ex conventi, appartamenti) gestiti da enti profit e nonprofit su affidamento diretto delle Prefetture (costi base d'asta, max 35,00 euro pro capite pro die)

Pierluigi Consorti Università di Pisa

Mapa dei Centri di prima accoglienza (2017)

Regione	Località	Presenze
Calabria	Crotone	1085
Emilia Romagna	Bologna	626
Friuli Venezia Giulia	Gorizia	516
	Udine	693
Lazio	Castelnuovo di Porto (RM)	845
Puglia	Bari	1622
	Brindisi	221
	Foggia	1353
Sicilia	Agrigento	230
	Messina	180
	Caltanissetta	499
	Catania	3650
Veneto	Bagnoli di Sopra (PD)	828
	Treviso	708
	Cona (VE)	1234
Totale		14.290

Pierluigi Consorti Università di Pisa

Mapa del sistema di accoglienza (2017)

Regione	Hotspot	Centri prima accoglienza	SPRAR	CAS	Totale	% distribuzione
Lombardia			1535	21856	23.391	13
Lazio		849	4231	9912	14.992	9
Veneto		2795	535	10439	13.769	8
Piemonte			1270	12866	14.136	8
Campania			1325	13061	14.386	8
Sicilia	206	4564	4374	4623	13.767	8
Toscana			858	11621	12.479	7
Emilia Romagna		654	1208	10537	12.399	7
Puglia	156	3202	2362	6280	12.000	7
Calabria		1102	2537	3624	7.263	4
Liguria			506	5282	5.788	3
Sardegna			201	5323	5.524	3
Friuli V.G.		1222	355	3463	5.040	3
Marche			739	3884	4.623	3
Abruzzo			259	3479	3.738	2
Molise			517	2896	3.413	2
Umbria			408	2796	3.204	2
Basilicata			454	2072	2.526	1
P.A. Bolzano			0	1359	1.359	1
P.A. Trento			148	125	1.447	1
Valle d'Aosta			0	306	306	0,2
Totale	362	14.388	23.822	136.978	175.550	100

Fonte: Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza 2017

Al 23.1.2017

Pierluigi Consorti Università di Pisa

Espulsioni e rimpatri

Dati 2017 (Fonte Polizia di Stato, in *Polizia moderna*, 2018)

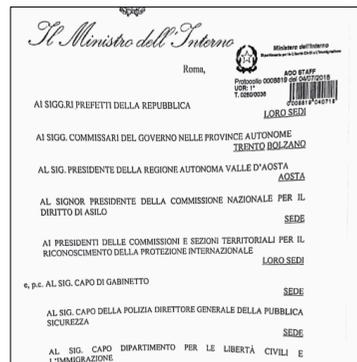
Respinti alla frontiera	11.805
Provvedimenti di espulsione adottati	46.676 (di cui 1.608 cittadini Ue)
Espulsioni eseguite	20.923 (di cui 335 cittadini Ue)
Rimpatri autonomi	1.262 (solo cittadini Ue)
Non rimpatriati	26.121 (di cui 11 cittadini Ue)
<i>Rimpatri = 56% dei destinatari di provvedimenti di espulsione</i>	

Totale espulsi 21.555 (di cui 6.849 con esecuzione forzata, di cui 33 per motivi di sicurezza dello Stato o sospetti di terrorismo [46 nel 2017] = 0,15% degli espulsi).
Il 54% degli espulsi con esecuzione forzata (3.694) sono stati scortati fino alla destinazione.

Il Decreto Minniti-Orlando (D.L. 13/2017)

1. Centri di permanenza per il rimpatrio (1 per Regione)
2. Procedure accelerate per la definizione della richiesta di protezione internazionale (*inauditis partibus*, colloqui videoregistrati, senza appello)
3. Notifiche formali (anche alla Questura)
4. Attività socialmente utili obbligatorie per i richiedenti asilo
5. Creazione degli hotspot
6. Creazione sezioni specializzate in materia di immigrazione presso i Tribunali

Circolare Min. interno 4 luglio 2018



136.000 richieste di protezione internazionale tuttora in esame, su 130.000 presentate nel 2017 e 119.000 sbarchi nel 2017, perciò è necessario:

- Abbreviare i tempi
- Aumentare l'organico delle Commissioni
- E siccome i dati rilevano:

7% di casi si accorda l'asilo,
15% la protezione sussidiaria,
25 % (nel 2017) / 28% nei primi sei mesi del 2018) la protezione umanitaria

Si invitano le commissioni a non eccedere con la 'protezione umanitaria', limitandola ai casi in cui emergano 'seri motivi' *sia oggettivi* (privazione o limitazione dei diritti umani nei Paesi di origine) *sia soggettivi* (non è sufficiente riferirsi 'allo stato di salute, alla maternità, alla minore età, al tragico vissuto personale, alle traversie affrontate nel viaggio verso l'Italia, alla permanenza prolungata in Libia, per arrivare ad essere uno strumento premiale dell'integrazione')

Il D.L. 113/2018

"Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

Titolo I - Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione

Capo I - Disposizioni urgenti in materia di disciplina di casi speciali di permesso di soggiorno per motivi umanitari e di contrasto all'immigrazione illegale

Capo II - Disposizioni in materia di protezione internazionale

Capo III - Disposizioni in materia di cittadinanza

Capo IV - Disposizioni in materia di giustizia

Titolo II - Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa

Capo I - Disposizioni in materia di sicurezza pubblica e di prevenzione al terrorismo

Capo II - Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa

Capo III - Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili

Titolo III - Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa

Il D.L. 113/2018

Tecnica della novazione legislative → modifiche del T.U. (Turco, Napolitano, Bossi, Fini) 286/1998; del D. leg.vo 25/2008 (concessione e revoca status di rifugiato); D.L. 13/2017 (procedimenti per la concessione della protezione internazionale)

Art. 1 → Eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari

Rimane la possibilità di permessi per cure mediche o altri 'casi speciali' già previsti dalla legge (protezione sociale, vittime di violenze domestiche, per calamità [con restrizioni temporali e senza possibilità di lavorare], ...

Art. 2 → Nuove norme relative ai 'Centri di permanenza per il rimpatrio'

Centri gestiti da privati dove sono trattenuti gli 'stranieri espulsi' in attesa del rimpatrio (detenzione amministrativa) con 'appositi spazi' per il trattenimento dei richiedenti asilo 'al solo fine di esaminare la sua domanda' (L. 142/2015)

- ✓ raddoppio del periodo massimo di permanenza (da 90 a 180 gg.);
- ✓ gestione amministrativa sottoposta alla vigilanza dell'Anac;
- ✓ pubblicazione dei rendiconti economici sui siti internet del gestore.

Il D.L. 113/2018

Art. 3 → Trattenimento dei richiedenti asilo

Nei casi in cui si sospetta la loro pericolosità o quando si pensa che abbiano fatto richiesta per eludere il rimpatrio dovuto a scadenza del permesso di soggiorno, per massimo 30 giorni per accertarne l'identità (o la cittadinanza) e fino a 180 gg. se non è stato possibile accertarne identità o cittadinanza

Art. 4 → Trattenimento temporaneo in attesa dell'esito del ricorso contro espulsione in strutture diverse dai Centri, comunque idonee (es. uffici di frontiera)

Queste strutture devono garantire 'condizioni di trattenimento che assicurino il rispetto della dignità della persona'

Art. 5 bis (legge di conversione) → Respingimenti (alla frontiera) disposti dal Questore

Oltre all'espulsione, si prevedono pene reclusorie per chi tenta di entrare nel territorio dello Stato

Art. 6 → aumento del Fondo per i rimpatri

Il D.L. 113/2018

Art. 6 bis e 7 bis (legge di conversione) → Regolazione e controllo dei familiari del personale diplomatico e istituzione di un elenco dei 'Paesi di origine sicuri' (non Ue)

Nei casi in cui si sospetta la loro pericolosità o quando si pensa che abbiano fatto richiesta per eludere il rimpatrio dovuto a scadenza del permesso di soggiorno, per massimo 30 giorni per accertarne l'identità (o la cittadinanza) e fino a 180 gg. se non è stato possibile accertarne identità o cittadinanza

Art. 12 → Ridimensionamento Servizio di protezione richiedenti asilo e rifugiati e minori stranieri non accompagnati gestito in collaborazione fra soggetti privati e enti locali (Sprar), che diventa «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati».

- ✓ Diminuzione dei fondi (a vantaggio del Fondo rimpatri)
- ✓ Permanenza nel Sistema di chi è già accolto 'fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato'
- ✓ I Minori richiedenti asilo al compimento della maggiore età restano nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale

Il D.L. 113/2018

Art. 13 → Il «permesso di soggiorno per richiesta asilo» costituisce documento di riconoscimento e «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica»

La «residenza» è sostituita col «domicilio» nei Centri (anche di 'prima accoglienza')

Art. 14 → cittadinanza (revoca)

- ✓ Concessione della cittadinanza subordinata all'adeguata conoscenza della lingua italiana (B1), per cui i richiedenti che non hanno sottoscritto Accordo di integrazione devono attestare il possesso di un titolo di studio idoneo (cfr. nuovo art. 8 legge 91/1992)
- ✓ Aumento del contributo economico richiesto (da 200,00 a 250,00 Euro per persona)
- ✓ Aumento della durata massima del termine di definizione della richiesta (da 24 a 48 mesi) e previsione di un termine di 48 mesi anche per la concessione della cittadinanza per matrimonio (che è già successiva ad un periodo di matrimonio e residenza in Italia di due anni, o tre se intervenuta separazione o divorzio)
- ✓ Sei mesi di tempo per consegnare estratti e certificati dello stato civile necessari per presentare la richiesta di cittadinanza «da parte di persone in possesso di cittadinanza straniera»
- ✓ Revoca della cittadinanza in caso di commissione di alcuni reati (gravissimi)

Extra legem, altre discriminazioni

Già ora:

- Sospensione dei bandi Sprar
- Carta famiglia solo per i cittadini italiani (manovra 2018)
- Fondi PON Integrazione e accoglienza (fermo dal 2017)

Dal 1 gennaio 2019:

- Tassa dell'1,5% su ogni trasferimento superiore a 10,00 Euro verso Paesi extra Ue
- Chiusura dei trasferimenti dallo Stato ai Servizi sanitari regionali dei fondi riservati alla cura degli stranieri non iscritti al SSN (→ iscrizione riservata ai residenti)
- Non allocati i Fondi FAMI 2019 (ca. 380 mln di Euro versati dall'Ue) eccetto
 - ✓ Progetto rimpatri
 - ✓ 20 mln per la riqualificazione dei servizi amministrativi a vantaggio dei cittadini di Paesi terzi

I 'casi speciali'

- Il vecchio **'permesso di soggiorno per motivi umanitari' (art. 5.c.6)** era rilasciato dal Questore:
 - Su segnalazione della Commissione territoriale che negava la protezione internazionale, ma riscontrava «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»;
 - Su richiesta dello straniero, che chiede al Questore di verificare la «particolare situazione di fatto nella quale versa in richiedente, verificando l'insussistenza di elementi impeditivi all'espulsione o respingimento verso lo Stato di appartenenza»;
 - in caso di riconoscimento della protezione temporanea, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Ue;
 - ~~Vittime di violenza domestica;~~
 - ~~per protezione speciale alle vittime di sfruttamento lavorativo;~~
 - Nei casi di inespellibilità previsti dall'art. 19 Tu (a) timore di persecuzioni per motivi di razza, sesso, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali; b) timore di torture; c) minori stranieri; d) donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita [anche il padre]; e) stranieri conviventi con parenti (entro secondo grado) italiani;
 - **Per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore civile**

Che fine hanno fatto i doveri di solidarietà?

Grazie dell'ascolto!

Pierluigi Consorti per contattarmi: pierluigi.consorti@unipi.it