Giornata di formazione

Giugno 2019

Le riforme Salvini sul diritto di asilo

Sergio Bontempelli

Parte prima
Il diritto è più complesso di quel che sembra…

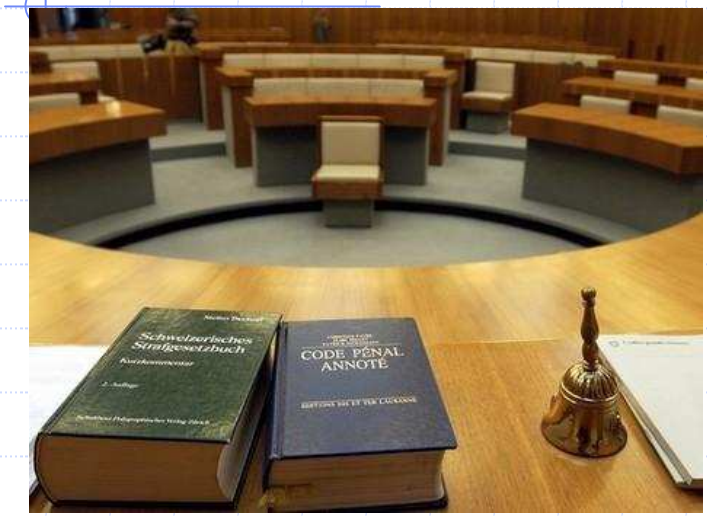
Che cos'è una norma? (1)

- Tutti noi abbiamo ereditato un'idea abbastanza **primitiva** del diritto
- Tendiamo a pensare che il diritto sia un insieme di leggi scritte, che si tratterebbe semplicemente di "applicare" così come si presentano

Che cos’è una norma? (2)

- In base a questa concezione del diritto, tendiamo a svalutare il lavoro interpretativo
- L’interpretazione di una legge ci sembra cioè un modo un po’ furbesco di certi avvocati per vincere i processi…

Che cos’è una norma? (3)



- Questa concezione “popolare” del diritto è molto lontana da quello che il diritto è oggi…

“disposizione” e “norma”

- In realtà, i giuristi e i tecnici del diritto sanno bene che una norma **non è (o non è solo) quello che si trova scritto in una legge**
- I giuristi distinguono infatti tra **disposizione** e **norma**
- «per disposizione si intende la **proposizione normativa** (o enunciato) contenuta in un testo e per norma **ciò che risulta a seguito dell’attività interpretativa di una disposizione**» (Enciclopedia Treccani)
- **La norma vera e propria, dunque, è frutto dell’interpretazione**

Fonti:

- Vezio Crisafulli, *Disposizione (e norma)*, in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Giuffré, Milano 1964, pagg. 195-209

- Redazionale, *Disposizione e norma. Diritto costituzionale*, in «Enciclopedia Treccani online», http://bit.ly/2XQCpoi (ultimo accesso 15 Giugno 2019)

I criteri di interpretazione (1)

- **Interpretazione letterale.** L'art. 12 delle cosiddette "preleggi" (Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262, *disposizioni sulla legge in generale o disposizioni preliminari al codice civile*) stabilisce che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse»
- La Corte Costituzionale ha definito l'interpretazione letterale un "metodo primitivo", che raramente può essere applicato (sentenza n. 1 del 2013)

I criteri di interpretazione (2)

- **Intenzione del legislatore.** Sempre l'art. 12 delle "preleggi" aggiunge che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse **e dalla intenzione del legislatore**»
- Secondo una consolidata giurisprudenza della Cassazione, l'intenzione del legislatore non è quello che il Parlamento "voleva dire" *(voluntas legislatoris)* ma si identifica con la «coerenza con l'intero sistema normativo» e con la finalità della legge *(voluntas legis)*

Vedi:

- Gustavo Zagrebelsky, *Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino,1988, pag. 72

- Cassazione Civile, sentenze n. 3276/1979, 3550/1988 e 2454/1983

I criteri di interpretazione (3)

- **Interpretazione sistematica.** Fa riferimento al «contesto in cui le locuzioni si trovano, non limitandolo esclusivamente alla legge nella quale sono inserite ma estendendolo addirittura all'intero ordinamento giuridico in vigore»

Fonte:

- Marco Ruotolo, *Quando il giudice deve "fare da sé"*, dal sito «Questione Giustizia», articolo del 22 Ottobre 2018, http://questionegiustizia.it/articolo/quando-il-giudice-deve-fare-da-se-_22-10-2018.php (ultimo accesso 15 Giugno 2019)

I criteri di interpretazione (4)

- **Interpretazione costituzionalmente orientata.** La Corte Costituzionale ha stabilito da tempo che le leggi devono sempre essere applicate e interpretate in modo conforme alla Costituzione. L'interprete è sempre obbligato a «esplorare la possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale» (sentenza 262 del 2015). Questo principio si chiama anche presunzione di conformità

Vedi:

- Corte Costituzionale, sentenze n. 262 del 2015, n. 36, 45, 95, 111, 173, 204, 219 del 2016, n. 53, 69, 180, 194, 208, 213, 218, 254 del 2017, nn. 15 e 40 del 2018, e tantissime altre…

I criteri di interpretazione (5)

- **Criterio di ragionevolezza.** La Corte Costituzionale ha elaborato anche il criterio di ragionevolezza, che si ancora al principio di eguaglianza: è illegittima una norma che, «senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovano in situazione eguale» (sentenza n. 15 del 1960)

Vedi:

- Maria Fierro, *La ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale italiana,* in Corte Costituzionale - Servizio Studi, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle corti europee. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Corte costituzionale portoghese Roma, 25-26 ottobre 2013,* sul web in http://bit.ly/2XPS6fl, ultimo accesso 15 Giugno 2019, pag. 10

Riassumendo…

- **Interpretazione letterale.** Quella che si ricava dal significato delle parole
- **Intenzione del legislatore.** Coerenza con la finalità della legge
- **Interpretazione sistematica.** Interpreta la legge in coerenza con le altre leggi vigenti e con l'intero ordinamento giuridico
- **Interpretazione costituzionale.** Interpreta la legge in coerenza con la Costituzione
- **Criterio di ragionevolezza.** Necessità di trattare in modo simile situazioni simili (senza discriminazioni)

E allora entriamo nel vivo: un esempio…

- Il famoso articolo 13 della legge Salvini (legge n. 132/2018) stabilisce che «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 *[cioè quello per richiesta di asilo, ndr.]* **non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica**»

Che significa???

- Si può davvero usare questa norma per negare l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, come parrebbe a prima vista?
- Vediamo meglio, facendo riferimento proprio ai criteri di interpretazione della legge

- **Interpretazione letterale.** Significato delle parole → **SI (forse…).** Pare in effetti che la legge dica proprio questo, che neghi il diritto all'iscrizione anagrafica

- **Intenzione legislatore.** Finalità della legge → **BOH.** Difficile ricavare una finalità coerente in una disposizione di questo genere

- **Interpretazione sistematica.** Coerenza con le altre norme → **Proprio NO.** Nessuna norma sulla residenza parla di "titoli per l'iscrizione anagrafica"

- **Interpretazione costituzionale.** Coerenza con la Costituzione → **Proprio NO.** Nella Costituzione, la residenza è concepita come un diritto della persona

- **Ragionevolezza.** Non discriminazione → **Proprio NO.** I richiedenti asilo vengono trattati diversamente da tutti gli altri

La norma dice che «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 *[cioè quello per richiesta di asilo, ndr.]* **non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica**»

Quindi…

- Se si sta alla mera **interpretazione letterale,** quella che si ricava dal significato delle parole, effettivamente il decreto Salvini sembrerebbe negare il diritto all'iscrizione anagrafica (almeno a prima vista…)
- Se si guarda però al criterio della **interpretazione sistematica** (coerenza con le altre leggi vigenti e con l'intero ordinamento giuridico), negare l'iscrizione anagrafica non ha alcun senso: la legge dice che il permesso per richiesta asilo «**non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica**», ma da nessuna parte la normativa sulla residenza parla di «**titoli per l'iscrizione anagrafica**»
- **Se si sta sui criteri costituzionali e di ragionevolezza, poi, le cose si complicano ancora.** Una interpretazione del genere sarebbe illegittimamente discriminatoria nei confronti dei richiedenti asilo

E allora???

- Come si può armonizzare un testo apparentemente così chiaro, che sembrerebbe negare l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, con un'interpretazione conforme a Costituzione, ragionevole, coerente con le altre norme?

Un’altra lettura è possibile

- Paradossalmente, la soluzione dell’inghippo sta proprio nella lettura attenta del senso letterale
- Attenzione alle parole, quindi… stiamo sul testo

IL TESTO NON DICE…

«I richiedenti asilo non hanno diritto all’iscrizione anagrafica»

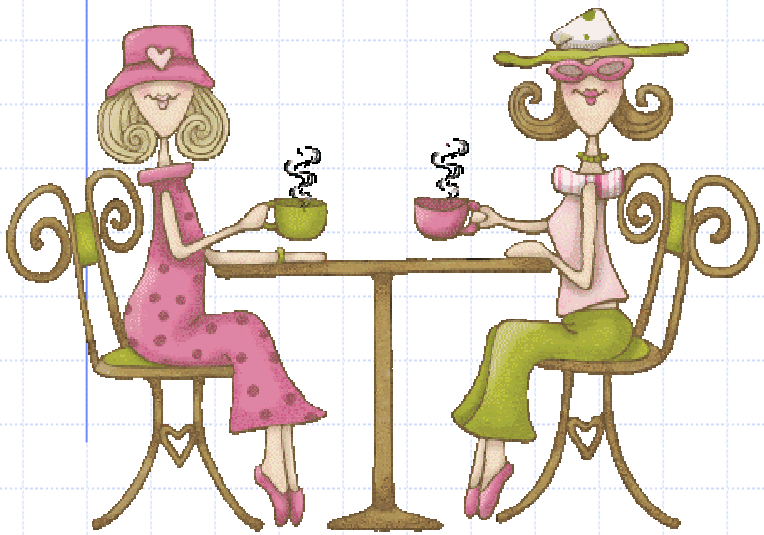
MA DICE…

«il permesso di soggiorno [per richiesta di asilo] non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica»

Ossia…

- Non è il **richiedente asilo** che non ha diritto all'iscrizione anagrafica…
- … è il suo **permesso di soggiorno** che non basta per ottenerla
- In altre parole: se si parte da una interpretazione costituzionalmente orientata, si scopre che è possibile guardare in altro modo anche al **tenore letterale del testo**
- Anzi, siamo ancora più letterali: stiamo a quel che il testo dice

Frallaltro…

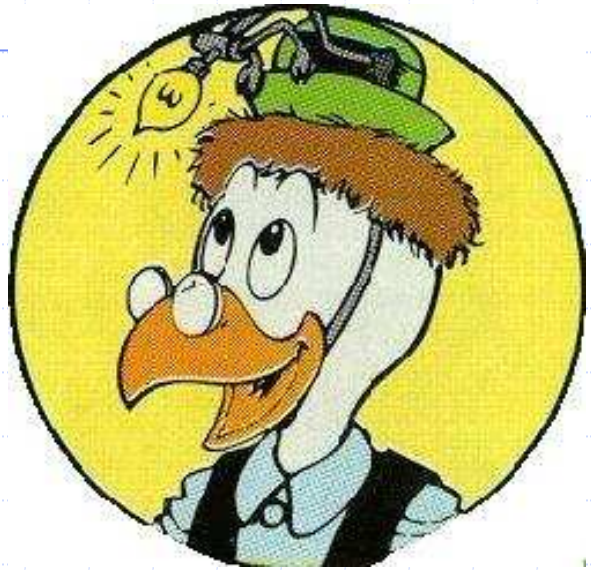


- L’art. 6 del Testo Unico sull’immigrazione dice che «Le iscrizioni anagrafiche dello straniero **regolarmente soggiornante** sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani»
- Se **l’intenzione del legislatore** fosse stata quella di vietare l’iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, questo articolo sarebbe stato abrogato o modificato: e invece la legge Salvini non è intervenuta affatto su questa disposizione

- «Sembra insostenibile pensare che, scrivendo “il permesso di soggiorno (…) per richiesta asilo non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica (…)”, il legislatore abbia voluto dare avvio a un domino interpretativo che porti alla conclusione paradossale per cui **il titolare di un permesso di soggiorno per richiesta asilo non è uno straniero regolarmente soggiornante**.
- (…) Non sembra plausibile l’idea che si possa variare in modo implicito, contorto, di faticosa e dubbia ricostruzione una previsione generale che fissa un principio di parità di trattamento non solo tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ma anche tra diversi tipi di stranieri regolarmente soggiornanti»

- Emilio Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, dal sito de L’Altro Diritto, 2019, sul web in http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm, ultimo accesso 15 Giugno 2019

La soluzione



- Proprio Emilio Santoro, nell'articolo appena citato, individua la soluzione dell'inghippo: la sua proposta è quella di interpretare il testo in modo costituzionalmente orientato, senza rinunciare al significato letterale

Vedi anche:

Sergio Bontempelli, *Il principio giuridico che "disinnesca" Salvini*, in «Corriere delle Migrazioni», giornale online allegato al periodico «Africa Rivista», post del 11 Gennaio 2019, sul web alla pagina http://bit.ly/2ZrzNgU, ultimo accesso 17 Giugno 2019

- «Il fatto che dall’art. 13 del decreto Salvini non si possa ricavare una norma che impedisce l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo non vuol dire che [si tratta di] una disposizione priva di effetti. Il suo significato appare abbastanza chiaro se questa disposizione viene riconnessa a un’altra, contenuta alla lettera c) dello stesso art. 13 del decreto Salvini. Quest’ultima disposizione abroga (…) la previsione dell’utilizzo per i richiedenti asilo dell’istituto della convivenza anagrafica contenuta nell’art. 5-bis dello stesso D.lgs. 142/2015, introdotto dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 che ha convertito il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (“Decreto Minniti-Orlando”)»

- Emilio Santoro, *In direzione ostinata e contraria*, cit.

- Ecco cosa diceva il decreto Minniti:
- «Art. 5-bis Iscrizione anagrafica. 1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri [di accoglienza] è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente.
- 2. E' fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti.
- 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1»

- «Possiamo ben intendere che la previsione [del decreto Minniti] **aveva trasformato il permesso di soggiorno per richiesta asilo in un titolo per l'iscrizione anagrafica**.
- Questo articolo, disponendo che fosse utilizzato l'istituto della convivenza anagrafica, aveva introdotto una procedura semplificata e accelerata, (…) per il titolare di questo tipo di permesso ospitato in un centro di accoglienza (…): prevedeva infatti una iscrizione d'ufficio, basata esclusivamente sulla comunicazione del responsabile della struttura di accoglienza (…).
- Un tale automatismo (…) si può, senza eccessive forzature, sostenere avesse trasformato, per coloro che erano accolti nei centri indicati, il permesso di soggiorno per richiesta asilo in "un titolo per l'iscrizione anagrafica". Questa, infatti, stando al testo dell'abrogato art. 5-bis doveva avvenire senza "dichiarazioni degli interessati", prevista dall'art. 13 del Regolamento anagrafico della popolazione residente, e senza i susseguenti "accertamenti d'ufficio" previsti dagli articoli 18-bis e 19 dello stesso regolamento»

- Emilio Santoro, *In direzione ostinata e contraria*, cit.

La soluzione

- L’interpretazione di Santoro è quindi che la norma del decreto Salvini non impedisce l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ma abroga l’iscrizione “semplificata” fatta direttamente dal responsabile del centro di accoglienza

Azzeccagarbugli?

- Siamo di fronte a un'interpretazione forzata, partigiana o un po' troppo "creativa"?
- Torniamo ai nostri criteri di interpretazione e vediamo meglio…

- **Interpretazione letterale.** Significato delle parole → **SI.** La norma non parla di richiedenti asilo, parla solo dei loro permessi di soggiorno
- **Intenzione legislatore.** Finalità della legge → **SI.** Se il legislatore avesse voluto vietare l'iscrizione ai richiedenti asilo, avrebbe cambiato il Testo Unico sull'immigrazione
- **Interpretazione sistematica.** Coerenza con le altre norme → **SI.** Così interpretata, la legge è coerente con le norme anagrafiche
- **Interpretazione costituzionale.** Coerenza con la Costituzione → **SI.** Nella Costituzione, la residenza è concepita come un diritto della persona
- **Ragionevolezza.** Non discriminazione → **SI.** I richiedenti asilo vengono trattati come tutti gli altri

La norma dice che «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 *[cioè quello per richiesta di asilo, ndr.]* **non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica**»

Semafori verdi e rossi…

- Facciamo ora un confronto tra l'interpretazione "salviniana" e quella di Santoro
- Rivediamo le due slide, facendo attenzione al colore delle frecce: come in un semaforo, il colore rosso significa che l'interpretazione non è sostenibile, il colore verde indica che va bene

- **Interpretazione letterale.** Significato delle parole → **SI (forse…).** Pare in effetti che la legge dica proprio questo, che neghi il diritto all'iscrizione anagrafica

- **Intenzione legislatore.** Finalità della legge → **BOH.** Difficile ricavare una finalità coerente in una disposizione di questo genere

- **Interpretazione sistematica.** Coerenza con le altre norme → **Proprio NO.** Nessuna norma sulla residenza parla di "titoli per l'iscrizione anagrafica"

- **Interpretazione costituzionale.** Coerenza con la Costituzione → **Proprio NO.** Nella Costituzione, la residenza è concepita come un diritto della persona

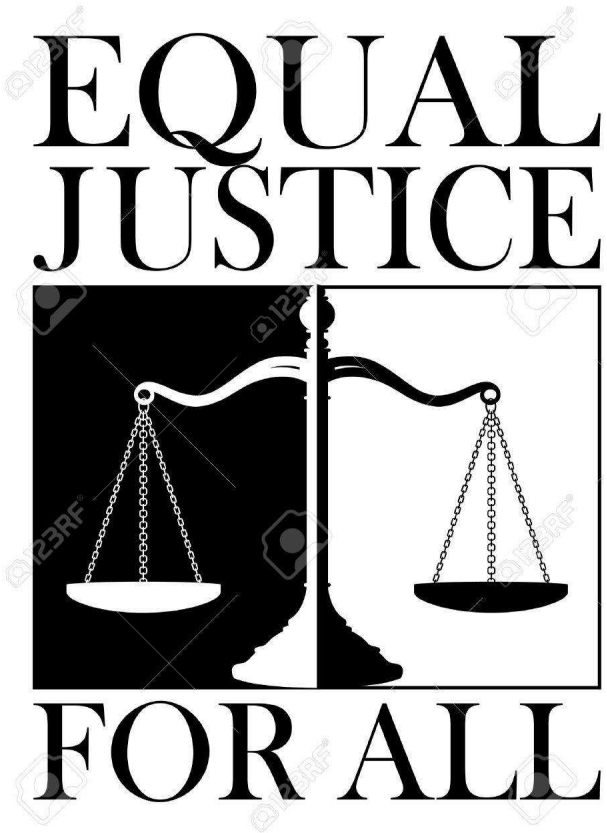
- **Ragionevolezza.** Non discriminazione → **Proprio NO.** I richiedenti asilo vengono trattati diversamente da tutti gli altri

INTERPRETAZIONE SALVINI

- **Interpretazione letterale.** Significato delle parole → **SI.** La norma non parla di richiedenti asilo, parla solo dei loro permessi di soggiorno
- **Intenzione legislatore.** Finalità della legge → **SI.** Se il legislatore avesse voluto vietare l'iscrizione ai richiedenti asilo, avrebbe cambiato il Testo Unico sull'immigrazione
- **Interpretazione sistematica.** Coerenza con le altre norme → **SI.** Così interpretata, la legge è coerente con le norme anagrafiche
- **Interpretazione costituzionale.** Coerenza con la Costituzione → **SI.** Nella Costituzione, la residenza è concepita come un diritto della persona
- **Ragionevolezza.** Non discriminazione → **SI.** I richiedenti asilo vengono trattati come tutti gli altri

INTERPRETAZIONE SANTORO

Le prime sentenze



- Le prime sentenze hanno in effetti avallato l'interpretazione proposta da Santoro
- I tribunali di Firenze, di Genova e di Bologna hanno infatti imposto agli uffici anagrafici di iscrivere gli stranieri richiedenti asilo

Le sentenze

Ecco le sentenze:

- **Tribunale di Firenze - sezione IV Civile, Ordinanza del 18-03-2019, sulla causa RG 361/2019, pubblicata in Daniela Consoli, *Tribunale di Firenze: i richiedenti asilo hanno diritto all'iscrizione anagrafica*, dal sito Melting Pot Europa, post del 20 Marzo 2019, sul web alla pagina http://bit.ly/2KWLjwE, ultimo accesso 17 Giugno 2019**
- **Tribunale Ordinario di Bologna - Protezione Internazionale Civile, sentenza del 02-05-2019, nella causa civile iscritta al RG 4747/2019, pubblicata in Redazionale, *I richiedenti asilo hanno diritto alla residenza anagrafica anche dopo il decreto Salvini. Il Tribunale di Bologna accoglie il ricorso dell'Associazione Avvocato di strada*, dal sito dell'Associazione Avvocato di Strada, post del 2 Maggio 2019, alla pagina http://bit.ly/2KUxZJm, ultimo accesso 17 Giugno 2019**
- **Tribunale di Genova, Sezione IX Civile, sentenza del 22-05-2019, sulla causa RG 2365/2019-1, pubblicata in Redazionale, *Residenza: anche a Genova il Tribunale accoglie il ricorso di un richiedente asilo*, dal sito Melting Pot Europa, post del 24 Maggio 2019, sul web alla pagina http://bit.ly/2IndsLO, ultimo accesso 17 Giugno 2019**

Per approfondire si veda anche:

- **Gabriele Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in «Questione Giustizia», rivista online, post del 25 Marzo 2019, sul web alla pagina http://bit.ly/2KPUhfk, ultimo accesso 17 Giugno 2019**

Salvini e le sentenze

- Matteo Salvini si è molto arrabbiato per queste sentenze, e ha scritto che **“Se qualche giudice vuole fare politica e cambiare le leggi per aiutare gli immigrati, lasci il Tribunale e si candidi con la sinistra”**
- In realtà, come si è visto, non si tratta di sentenze “politiche”, ma di interpretazioni del tutto legittime sul piano tecnico

Si veda:

Redazionale, *Le due sentenze sui migranti che hanno fatto arrabbiare Salvini*, in «Il Post», quotidiano online, 3 Maggio 2019, sul web alla pagina http://bit.ly/31EDguj, ultimo accesso 17 Giugno 2019Per una sintesi si veda:

Account twitter di Matteo Salvini, messaggio 03-05- 2019, https://twitter.com/matteosalvinimi/status/1124246789283098624, ultimo accesso 17 Giugno 2019

Parte seconda
La protezione umanitaria e la sua abrogazione

Il decreto Salvini

- Il cosiddetto “Decreto Salvini”, convertito in legge alla fine del 2018, abolisce la **“protezione umanitaria”**, e la sostituisce con alcuni status detti **“casi speciali”**
- Sarà opportuno vedere allora cos’è (cos’era) la protezione umanitaria

Il decreto Salvini:

Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, *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*, in «Gazzetta Ufficiale», serie generale, n. 231 del 04-10-2018, convertito nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, in «Gazzetta Ufficiale», serie generale, n. 281, 03-12-2018

Per una sintesi si veda:

Annalisa Camilli, *Cosa prevede il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza*, «Internazionale», sito internet, 24 settembre 2018, http://bit.ly/2SCI3rj

Protezione umanitaria: il Testo Unico Immigrazione

- Articolo 5 comma 6: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati (…) quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno (…), **salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario** o risultanti da obblighi **costituzionali** o internazionali dello Stato italiano. Il **permesso di soggiorno per motivi umanitari** è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»

Testo Unico sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al Decreto Legislativo 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, articolo 5 comma 6, prima dell'entrata in vigore della legge 132/2018 (conversione del decreto 113/2018, cosiddetto "decreto Salvini")

Un permesso slegato dall'asilo

- Nella sua formulazione originaria, come si vede, la protezione umanitaria **non aveva nulla a che fare con la procedura di asilo**: si trattava di un permesso di soggiorno che le Questure rilasciavano di propria iniziativa
- Successivamente, la normativa italiana ha autorizzato le Commissioni a riconoscere la protezione umanitaria tra i vari "status" possibili

Protezione umanitaria: il decreto qualifiche

- Articolo 32 comma 3: «Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che **possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario**, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'**eventuale** rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»

DECRETO QUALIFICHE. Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 come modificato dal Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18. e dal decreto 142/2015, art. 32 comma 3

“Motivi umanitari”

- Lo Stato garantisce dunque una forma di protezione, detta “umanitaria”, quando sussistono appunto “gravi motivi di carattere umanitario”
- Il Ministero dell’Interno ha sollevato due critiche all’istituto della protezione umanitaria

“I permessi umanitari esistono solo in Italia”

- Le forze politiche della maggioranza hanno sostenuto che la protezione umanitaria sarebbe **una vera e propria anomalia italiana, visto che non esisterebbe negli altri paesi dell’Unione Europea**
- Ma le cose stanno proprio così?

Si veda:

Giuseppe De Lorenzo, *“Via la protezione umanitaria che solo l'Italia dà ai migranti”*, in «Il Giornale», edizione online, 18 Giugno 2018, http://bit.ly/2saGF3F

Francia

- Può essere rilasciato un permesso umanitario «allo straniero che non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e che non viva in stato di poligamia, la cui ammissione al soggiorno risponda a **considerazioni umanitarie** o si giustifichi per motivi eccezionali che egli può far valere»

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), art. L. 313.14

Belgio

- Lo straniero può ottenere un permesso umanitario «**quando ricorrono circostanze eccezionali**, purché lo straniero abbia un documento di identità»
- Le «circostanze eccezionali» non sono definite in modo dettagliato (come invece fa il decreto Salvini): si tratta quindi di una definizione analoga a quella dei permessi umanitari in Italia

Loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, e successive modifiche, art. 9-bis

Si veda: Redazionale, *La régularisation*, in «Vivre en Belgique», sito internet a cura di Ciré (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et étrangers), http://bit.ly/2RDOwoY

Olanda

- È previsto espressamente un «permesso umanitario non temporaneo» *(verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk)*
- Le condizioni di rilascio del permesso sono più dettagliate di quelle di Belgio e Francia, ma assai più ampie di quelle previste dal decreto Salvini
- In particolare, è previsto il rilascio di questo permesso a chi non possa rientrare nel suo paese «per motivi indipendenti dalla sua volontà», alle vittime di tratta, a chi abbia risieduto in Olanda per un certo periodo di tempo

Besluit van 23 november 2000 *tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000)*, artikel 3.51

Si veda:

Redazionale, *Application for a residence permit humanitarian non-temporary*, dal sito dell'Immigratie-en Naturalisatiedienst, autorità nazionale competente in materia di immigrazione, versione inglese, http://bit.ly/2F6NprK

Irlanda

- In Irlanda esiste una norma molto simile a quella italiana abrogata dal decreto Salvini
- Secondo l'articolo 3 della legge sull'immigrazione, «nel decidere se emanare un provvedimento di espulsione, il Ministro deve tener conto di (…) (h) **considerazioni umanitarie**»
- Quando ricorrono circostanze umanitarie, si rilascia uno speciale permesso di soggiorno detto *humanitarian leave to remain*

Immigration Act 1999, section 3, par. 6
Si veda: Asilo in Europa, *Asilo negli Stati UE: Irlanda*, dossier, 2016, http://bit.ly/2RBO5Lu

Germania

- In Germania è addirittura prevista una **ammissione dall'estero** per motivi umanitari
- Le autorità dei singoli *Länder* possono inoltre ordinare il rilascio di un permesso di soggiorno «sulla base del diritto internazionale, **per motivi umanitari** o per difendere gli interessi politici della Repubblica federale della Germania»

***Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz, AufenthG)*, artt. 22 (ammissione dall'estero) e 23 (permesso umanitario concesso dai Lander)**

Si veda la traduzione inglese in: Residence Act (Aufenthaltsgesetz, AufenthG), in «German Law Archive», https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1464

Regno Unito

- Il Regno Unito rilascia un permesso straordinario *(discretionary leave to remain)* quando ricorrono «**circostanze individuali eccezionali e meritevoli di compassione** *(exceptional and compassionate individual circumstances)* che possono giustificare il rilascio di un permesso su base discrezionale»

Immigration Act 1971, section 3(1)

Le parole tra virgolette sono tratte da: Home Office, *Asylum Policy Instruction: Discretionary Leave*. Version 7.0, Home Office, Londra 2015. Disponibile sul sito dell'Home Office in https://www.gov.uk/government/publications/granting-discretionary-leave, pag. 5

La protezione umanitaria in Europa

- Secondo Eurostat (l'equivalente europeo dell'Istat), sono molti i paesi Ue che riconoscono una qualche forma di "permesso umanitario"
- L'Italia, dunque, non è l'unica in Europa ad avere la protezione umanitaria. E non è neppure quella che la concede più spesso. Nel 2017, ad esempio, la Germania è al primo posto, avendo dato 50.420 permessi per ragioni umanitarie, seguita dal nostro Paese (con 20.015)

Si veda: Redazionale, *Protezione umanitaria solo in Italia e Slovacchia? Di Maio sbaglia*, in «Pagella Politica», sito di debunking politico, 25 Settembre 2018, http://bit.ly/2RCJ0mc

“La protezione umanitaria è formulata in modo generico”

- Secondo il Ministero dell’Interno, inoltre, la norma sulla protezione umanitaria sarebbe **formulata in modo troppo generico**

- «Come noto, la “protezione umanitaria” è stata originariamente concepita quale misura residuale del sistema nazionale di protezione, rivolta a persone in condizioni di vulnerabilità ed esposte nel proprio Paese a violazione di diritti fondamentali, cui non poteva essere riconosciuto uno status “ordinario”. Nel tempo, la stessa era tuttavia divenuta **una figura dai contorni indistinti**, oggetto di applicazione disarmonica sul territorio, sviando di fatto dall’originaria funzione»

- Ministero dell’Interno, Circolare del 18 dicembre 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 dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132,* in http://bit.ly/2XhfGVl (ultimo accesso 16 Giugno 2019)

- «[La protezione umanitaria] continua ad esistere ma viene ora concessa in presenza di ben definite circostanze, a differenza del passato laddove **veniva riconosciuta sulla base della generica previsione** di "seri motivi di carattere umanitario" dai **contorni indefiniti**.
- L'ampia discrezionalità, insieme ad una interpretazione estensiva della giurisprudenza, aveva portato ad una applicazione così eterogenea che contrastava addirittura con la stessa ratio giuridica della tutela, che comunque presupponeva casi di eccezionale e temporanea gravità.
- Nel tempo si era così determinata una situazione paradossale: un altissimo numero di permessi di soggiorno per c.d. motivi umanitari, **comprensivi delle più svariate ipotesi**, che comunque non hanno portato all'inclusione sociale e lavorativa dello straniero»

- **Ministero dell'Interno, *Immigrazione e sicurezza pubblica. Le risposte per conoscere il nuovo decreto,* presentazione powerpoint, Dicembre 2018, http://bit.ly/2Xj0Due (ultimo accesso 16 Giugno 2019), slide n. 9**

Generica???

- La formulazione della norma sui permessi umanitari è davvero “generica”, “dai contorni indefiniti” o “indistinti”, come dicono i funzionari del Viminale?
- Ripartiamo allora dal testo

Protezione umanitaria: il Testo Unico Immigrazione

- Articolo 5 comma 6: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati (…) quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno (…), **salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario** o risultanti da obblighi **costituzionali** o internazionali dello Stato italiano. Il **permesso di soggiorno per motivi umanitari** è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»

Testo Unico sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al Decreto Legislativo 286/1998 e successive modifiche ed integrazioni, articolo 5 comma 6, prima dell'entrata in vigore della legge 132/2018 (conversione del decreto 113/2018, cosiddetto "decreto Salvini")

Diritti umani

Cfr. Lucia Tria, *Le qualifiche per la protezione internazionale (e umanitaria) dei migranti nella giurisprudenza italiana – Linee di tendenza*, «Europeanrights.eu», relazioni, 2014. http://bit.ly/2FbteYY, pag. 21

- Secondo una interpretazione consolidata, con "gravi motivi di carattere umanitario" si intende **tutto ciò che possa compromettere dei diritti umani internazionalmente riconosciuti**
- Si fa spesso riferimento all'art. 2 della Costituzione

Costituzione: articolo 2

- «La Repubblica **riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo**, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (…)»

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 2

Tutela umanitaria

- Proprio perché legata a una tutela più generica dei diritti umani, la protezione umanitaria **non è necessariamente legata alla situazione dei paesi di origine**

Tutela umanitaria e Libia

Si veda:

- **Ministero dell'Interno, circolare 30 ottobre 2012, n. 5426 Oggetto: *Emergenza Nord Africa - Procedura informatizzata "Vestanet C3 - gestione Nord Africa"*, http://bit.ly/2AuV5QM**
- **Tribunale ordinario di Trieste, ordinanza del 6 Maggio 2013, R.G. 2077/2012, http://bit.ly/2C1nZrM**

- Ad esempio, alcune sentenze dei Tribunali, nonché lo stesso Ministero dell'Interno con una circolare del 2012, hanno riconosciuto il diritto alla protezione umanitaria **per tutti gli stranieri che hanno transitato in Libia, e che in quel paese hanno incontrato situazioni di conflitto e di violenza**

Tutela umanitaria e integrazione

- Alcune sentenze recenti hanno poi riconosciuto la protezione umanitaria a cittadini stranieri che hanno **maturato requisiti di integrazione in Italia** (ad esempio per chi ha trovato un lavoro, o per chi ha seguito con profitto corsi di lingua)

Si veda:

- **Chiara Favilli, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in «Questione Giustizia», rivista online, 14 Marzo 2018, http://bit.ly/2Fd9G7B**

Diritto a un “livello di vita adeguato”

Dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

- «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un **livello di vita adeguato** per sé e per la propria famiglia, che includa un’alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» (art. 11)
- «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle **migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire**» (art. 12)

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Concluso a New York il 16 dicembre 1966, artt. 11 e 12

Tutela umanitaria e Costituzione

- Ma, soprattutto, la protezione umanitaria serviva per garantire il diritto di asilo così come formulato nella Costituzione, che rappresenta una tutela assai più ampia rispetto a quella della Convenzione di Ginevra

Due definizioni dell'asilo (1)

- **Asilo costituzionale.** «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»

  Costituzione della Repubblica Italiana, art. 10 comma 3

Due definizioni dell'asilo (2)

- **Status di rifugiato.** Si considera rifugiato «**chiunque**, (…) nel **giustificato timore d'essere perseguitato** per la sua **razza**, la sua **religione**, la sua **cittadinanza**, la sua **appartenenza a un determinato gruppo sociale** o le **opinioni politiche**, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato»

Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati, art. 1

Diritto di asilo	Status di rifugiato
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	Si considera rifugiato **chiunque**, (…) nel **giustificato timore d'essere perseguitato** per la sua **razza**, la sua **religione**, la sua **cittadinanza**, la sua **appartenenza a un determinato gruppo sociale** o le **opinioni politiche**, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato

Generica??? *(reloaded)*

- La norma sulla protezione umanitaria non era quindi "generica", ma applicava la Costituzione…
- Con la sua abolizione, possiamo considerare abrogato anche il diritto costituzionale di asilo? Evidentemente no

Norme precettive e programmatiche (1)

- I giuristi distinguono, all'interno della Costituzione, le norme **programmatiche** e quelle **precettive**
- Sono norme programmatiche quelle che «indicano soltanto le linee generali degli scopi futuri»; esse richiedono una legge per poter essere applicate
- Così, per esempio, il secondo comma dell'art. 3 *(«è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che (…) impediscono il pieno sviluppo della persona umana…»)* indica linee generali, e non può essere applicato direttamente

Le parole tra virgolette sono citate da Basilio Antoci, *La norma giuridica*, in «Studio Cataldi», periodico online di informazione giuridica, 29 Agosto 2013, http://bit.ly/2XTGfNm (ultimo accesso 16 Giugno 2019), versione PDF, pag. 6; l'esempio di norma programmatica è in Giuditta Brunelli, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in «Osservatorio sulle Fonti», rivista online, fascicolo 1/2013, http://bit.ly/2IQYnRA, pag. 14, nota 67

Norme precettive e programmatiche (2)

- Sono norme precettive quelle che invece stabiliscono una regola immediatamente applicabile

Si veda da Basilio Antoci, *La norma giuridica*, cit., pag. 6

L’asilo come norma precettiva

- Secondo la Corte di Cassazione, l’art. 10 della Carta ha una portata immediatamente precettiva, e disegna «un vero e proprio diritto soggettivo all’ottenimento dell’asilo anche in mancanza di una legge che del diritto stesso specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento»

Cass. Civ., Sez. Un., 17 dicembre 1999, n. 907; negli stessi termini, in precedenza, Cass. Civ., Sez. Un., 26 maggio 1997, n. 4674

Per approfondire. Marco Benvenuti, *La forma dell’acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in «Questione Giustizia», trimestrale di Magistratura Democratica, fascicolo 2/2018, pagg. 14-27, in rete alla pagina http://questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2018-2_03.pdf

Per la gioia di Salvini…

- In futuro, quindi, i giudici potranno essere chiamati a rilasciare un asilo costituzionale, anche in assenza di una norma di attuazione
- Le stesse Commissioni potrebbero farlo, essendo “custodi” (almeno a livello amministrativo) del diritto di asilo

Parte terza
Le nuove forme di protezione

Dalla protezione umanitaria ai casi speciali

- La legge Salvini sostituisce alla “protezione umanitaria” una serie di “casi speciali”
- Vediamoli in rapida sequenza

I “casi speciali” del decreto Salvini (1)

- **Cure mediche:** previsto per individui che si trovano in condizioni di salute di eccezionale gravità
- **Calamità:** quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di calamità che non consente il rientro in condizioni di sicurezza»
- **Vittime di tratta e grave sfruttamento lavorativo**

Si veda: Redazionale, *Capiamo il decreto legge Salvini*, in «Melting Pot», sito internet, 1 Novembre 2018, http://bit.ly/2VzAlQB

I “casi speciali” del decreto Salvini (2)

- **Valore civile:** previsto per gli stranieri che abbiano compiuto «atti di particolare valore civile»
- **Protezione speciale:** previsto per gli stranieri che, in caso di rimpatrio, rischierebbero la condanna a morte o la persecuzione

Si veda: Redazionale, *Capiamo il decreto legge Salvini*, in «Melting Pot», sito internet, 1 Novembre 2018, http://bit.ly/2VzAlQB

Il permesso per cure mediche

- Il permesso di soggiorno “per cure mediche” è rilasciato “agli stranieri che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza”.
- Il permesso deve essere richiesto direttamente al Questore, senza presentare la domanda di protezione internazionale.
- Il permesso di soggiorno “per cure mediche” ha validità pari al tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno; è rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di eccezionale gravità debitamente certificate;

Da:

- ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Il permesso per calamità

- Il permesso di soggiorno “per calamità” è rilasciato nei casi in cui “il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza”
- Tale permesso di soggiorno deve essere richiesto direttamente al Questore, senza presentare la domanda di protezione internazionale.
- Il permesso di soggiorno “per calamità”: ha validità di sei mesi; consente di svolgere attività lavorativa; non può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro.

Da:

- ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Il permesso per atti di valore civile

- Il permesso di soggiorno “per atti di particolare valore civile” può essere rilasciato qualora il cittadino straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile.
- Il permesso è rilasciato su autorizzazione del Ministro dell’Interno, su proposta del Prefetto.
- Ha validità di due anni ed è rinnovabile; consente di svolgere attività lavorativa; può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Che cos’è il “valore civile”

- **Valore civile:** previsto per gli stranieri che abbiano compiuto «atti di particolare valore civile», «scientemente esponendo la propria vita a manifesto pericolo per salvare persone esposte ad imminente e grave pericolo, per impedire o diminuire il danno di un grave disastro pubblico o privato, per ristabilire l’ordine pubblico (…), per arrestare o partecipare all'arresto di malfattori, per progresso della scienza od in genere per bene dell'umanità, per tenere alti il nome ed il prestigio della Patria» (art. 3 legge 13/1958)

La protezione speciale

- Viene rilasciato un permesso per “protezione speciale” quando la Commissione territoriale ritiene sussistenti:
- il rischio di persecuzione di cui all’art. 19, c. 1, d.lgs. 286/98, che stabilisce: “In nessun caso può disporsi l’espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”;
- il rischio di tortura di cui all’art. 19, c. 1.1, d.lgs. 286/98, che stabilisce che “Non sono ammessi il respingimento o l’espulsione o l’estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura”

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Vittime di tratta

- Il permesso di soggiorno per protezione sociale ai sensi dell'art. 18, d.lgs. 286/98 è rilasciato dal Questore, anche su proposta del Procuratore della Repubblica, o con il suo parere favorevole, quando, nel corso di interventi dei servizi sociali o di operazioni di polizia o di indagini o di un procedimento penale per i reati di sfruttamento della prostituzione o di uno dei delitti indicati nell'art. 380 del codice di procedura penale, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno di tali delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio.
- Questo permesso ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia; consente di svolgere attività lavorativa e accedere a corsi di studio; può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro o per studio.

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Violenza domestica (1)

- Il permesso per violenza domestica ai sensi dell'art. 18-bis, d.lgs 286/98 è rilasciato dal Questore, su proposta dell'autorità giudiziaria o con il suo parere favorevole, nei casi in cui, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento penale per determinati delitti, oppure nel corso di interventi assistenziali dei centri antiviolenza o dei servizi sociali, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di un cittadino straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio.

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Violenza domestica (2)

- Si intendono per violenza domestica uno o più atti, gravi o non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da matrimonio o relazione affettiva, anche se non conviventi.
- Il permesso di soggiorno ha la durata di un anno; consente di svolgere attività lavorativa; può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro o per studio.

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Grave sfruttamento lavorativo (1)

- Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 22, co. 12 quater d.lgs. 286/98 è rilasciato dal Questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, al cittadino straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, nei casi di particolare sfruttamento lavorativo di cui all'art. 22, co. 12-bis d.lgs. 286/98, cioè i casi in cui i lavoratori irregolarmente soggiornanti occupati siano in numero superiore a tre, o siano minori in età non lavorativa, o siano sottoposti alle altre condizioni di particolare sfruttamento previste al terzo comma dell'articolo 603-bis del codice penale.

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Grave sfruttamento lavorativo (2)

- Codice penale, art. 603-bis, co. 3-4: “Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all’orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all’aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti. Costituiscono aggravante specifica e comportano l’aumento della pena da un terzo alla metà: 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l’aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro”

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Grave sfruttamento lavorativo (3)

- Il permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale; consente di svolgere attività lavorativa; può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro.

Da: ASGI, *Le principali novità sui permessi di soggiorno introdotte dal decreto leggi 113/18*, scheda pratica per operatori, 31 Ottobre 2018, http://bit.ly/2IYPWnF, ultimo accesso 16 Giugno 2019

Dunque

- Come si vede, le forme di protezione del decreto Salvini sono assai più restrittive rispetto alla vecchia protezione umanitaria

In più…

- I vecchi permessi umanitari potevano essere "convertiti", cioè trasformati, in normali permessi per lavoro: lo straniero poteva così avviare un positivo percorso di integrazione
- Quasi tutti i permessi "speciali" del decreto Salvini, invece, non possono essere trasformati in permessi per lavoro
- Si tratta dunque di permessi temporanei e precari

Parte quarta
Altre norme (ma in pillole)

Il decreto Salvini e l'accoglienza

- Il "Decreto Salvini" trasforma completamente lo Sprar, che ora si chiamerà SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati)
- **Nel Siproimi non possono entrare i richiedenti asilo né i titolari di permessi per "casi speciali", ma solo i titolari di status di rifugiato o di protezione sussidiaria**

Le conseguenze sociali del decreto (1)

- Secondo un Rapporto di Oxfam, nel giro di un anno circa 120mila persone in Italia rischiano di finire in mezzo a una strada in conseguenza dell'entrata in vigore delle nuove norme

Si veda:

- Oxfam Italia, *I sommersi e i salvati della protezione umanitaria*, Oxfam Media Briefing, Arezzo 2018, in http://bit.ly/2VynkqD

- Redazionale, *Decreto Salvini, "Circa 12 mila persone con protezione umanitaria finiranno in strada nelle prossime settimane"*, in «Repubblica.it», notizia del 18 Dicembre 2018, http://bit.ly/2VFAbYe

Le conseguenze sociali del decreto (2)

Si veda:

- Per Roma: Valerio Renzi, *L'assessore Baldassarre: "Con Decreto Salvini a Roma 1050 migranti in mezzo a una strada"*, in «Fanpage.it Roma», notizia del 30 Ottobre 2018, http://bit.ly/2Qr5LFg

- Per Milano: Redazionale, *Decreto sicurezza di Salvini, 900 clochard in più a Milano*, in «Milano Today», 3 Dicembre 2018, http://bit.ly/2TtH9gU

- Secondo l'assessora alle Politiche Sociali di Roma, Laura Baldassarre, nella capitale sono più di 1.000 i migranti che rischiano di finire in mezzo a una strada
- A Milano, l'assessore alle Politiche Sociali Pierfrancesco Majorino stima in 900 il numero di nuovi senzatetto "prodotti" dal decreto Salvini
- Da dove derivano queste cifre?

Le conseguenze sociali del decreto (3)

- Molti richiedenti asilo, che soggiornano ormai da anni nel nostro paese, potrebbero ricevere un diniego alla loro domanda, a seguito dell'abolizione della protezione umanitaria: non tornerebbero ai loro paesi, ma resterebbero qui in Italia da irregolari
- Chi ha un permesso umanitario non potrebbe più rinnovarlo al momento della scadenza, e di conseguenza potrebbe ricadere nell'irregolarità
- Chi ottiene un permesso per "casi speciali" non potrebbe più convertirlo in permesso per lavoro: alla scadenza, rischierebbe di ricadere nell'irregolarità

Le conseguenze sociali del decreto (4)

- In altre parole, la legge Salvini rischia di fabbricare immigrati clandestini
- Il rischio è cioè quello di costringere all'irregolarità persone che potrebbero tranquillamente inserirsi – o che addirittura sono già inserite – nel nostro paese

I “paesi sicuri”

- La legge Salvini reintroduce nel nostro ordinamento il concetto di **“paese di origine sicuro”**
- Le domande di asilo di cittadini provenienti da paesi “sicuri” vengono trattate in modo sbrigativo

- «Art. 2-bis (Paesi di origine sicuri). - 1. Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri (…).
- 2. Uno Stato non appartenente all'UE può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, **si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione (…), né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale** (…)».

- **decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 2bis introdotto dalla legge Salvini**

I “paesi sicuri”: come funziona

- Che succede se un richiedente asilo proviene da un paese considerato “sicuro” secondo questa definizione?
- Ce lo dice (si fa per dire…) il comma 5 dello stesso articolo appena visto

Una norma incomprensibile…

decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 2bis introdotto dalla legge Salvini

- «Un Paese designato di origine sicuro ai sensi del presente articolo può essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova»

Traduzione italiana

- «“Secondo la nuova legge”, spiega l’avvocato di ASGI Nazzarena Zorzella, “se il richiedente asilo proviene da un paese considerato sicuro deve invocare dei gravi motivi per non ritenerlo tale e quindi per ottenere la protezione internazionale”. Deve, in pratica, dimostrare perché quel paese, per lui, sicuro non lo è affatto. “In questo modo”, continua Zorzella, “si inverte quel principio della normativa ormai consolidato per cui l’obbligo di provare la propria condizione non era in capo al richiedente asilo, il quale aveva invece il solo onere di collaborare con l’autorità. Ora, invece, deve fornire quasi una prova diabolica”. Una prova estremamente difficile da reperire, che i tempi stretti della domanda fanno diventare addirittura impossibile»

Da: Paolo Riva, *Paesi d’origine sicuri. Quali saranno le scelte dell’Italia?*, in «Open Migration», sito web di informazione sui fenomeni migratori, post del 13 Dicembre 2018, https://openmigration.org/analisi/__trashed-2/, ultimo accesso 17 Giugno 2019

… e ancora…

- «Le domande di asilo dei cittadini provenienti dai paesi inseriti nell'elenco di quelli sicuri **verranno esaminate in via prioritaria ed accelerata**. Una volta ricevuti i documenti relativi al caso, le Commissioni territoriali avranno **5 giorni per la decisione** e non è chiaro se venga preventivamente disposta l'audizione del richiedente. (La prassi finora è stata quella di disporre l'audizione entro 7 giorni dalla trasmissione degli atti da parte della questura). Tale procedura comporterebbe l'impossibilità di dimostrare di non appartenere ad un paese di origine sicuro ed è in ogni caso un tempo estremamente ridotto a confronto dei diciotto mesi previsti come durata massima per la procedura ordinaria»

Da: Paolo Riva, *Paesi d'origine sicuri. Quali saranno le scelte dell'Italia?*, cit.

Il riferimento normativo della procedura accellerata è: decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, art. 28-bis come modificato dalla legge Salvini

Grazie a tutti/e

sergiobontempelli@gmail.com
http://www.facebook.com/sergiobontempelli
https://independent.academia.edu/sergiobontempelli
tel. +39-388-7415718

NOTA BENE:

Le immagini utilizzate in questa presentazione sono state trovate su internet e quindi si presuppongono di pubblico dominio. Se qualcuno ha qualcosa da rivendicare mi contatti e le immagini saranno immediatamente rimosse

Quest'opera è distribuita con
Licenza Creative Commons
Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia.