

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## **DOPO GLI STRANIERI. BREVI RIFLESSIONI SU IMMIGRAZIONE E (IN)SICUREZZA**

*Posted on 22 Ottobre 2018 by [Claudio Di Maio](#)*

Cosa significa essere protetti? Qualche anno fa, in un celebre esercizio di ricostruzione sociologica e politica, Robert Castel si interrogava sulle diverse declinazioni che il termine «sicurezza» è in grado di assumere nelle società contemporanee: considerando l'evoluzione odierna, Castel identificava una «sicurezza civile», che difende il cittadino dai cambiamenti sociali e morali e che è relativa ai beni e alle libertà; accanto a questa, vi è la più nota «sicurezza «sociale», che garantisce al cittadino un reddito contro i rischi della vita e del mercato. Come ricordava lo studioso, in queste società permeate da innumerevoli protezioni, il cittadino è pervaso da un «sentimento di insicurezza», talmente diffuso da generare «effetti sociali e politici» così apprezzabili «da entrare davvero a far parte della nostra realtà e da strutturare, in larga misura, la nostra esperienza sociale».

Questa (in)sicurezza si associa inevitabilmente alla percezione comune e corrente che si ha dei fenomeni migratori. Basti pensare che termini come “sbarchi”, “asilo”, “rifugio”, “protezione” e “flussi” sono stati spesso abbinati – e talvolta in modo incauto - ad altrettanti vocaboli e neologismi quali “invasione”, “clandestini” e “islamizzazione”. Accostamenti che, malgrado

tutto, hanno risvegliato l'interesse verso concetti più radicati ed insiti nella cultura occidentale: razza, popolo, territorio e cittadinanza. Al di là del discorso semantico, è proprio da questo complicato incrocio dialettico - maldestramente ricomposto - che oggi riappare dalle ceneri di una recessione economica lo slogan "prima gli italiani": una premessa posticcia che ispira coalizioni, manovre e atti legislativi orientati proprio alla regolamentazione di determinati ambiti della vita pubblica e dell'immigrazione.

Come è noto, il [Decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018](#) (denominato "decreto Salvini - immigrazione e sicurezza") è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (serie generale n. 231), ed è entrato in vigore il 5 ottobre 2018, con numerose disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica. Tre settori - come si diceva, apparentemente accomunabili - in cui lo Stato agisce in funzione dei cittadini e della popolazione residente. Per questo motivo, il Titolo I del suddetto decreto elenca alcune misure dettate da «esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale». Proprio sulla protezione a richiedenti asilo e rifugiati, il decreto n. 113/2018 interviene nel ridisegnare completamente l'impianto del Testo Unico Immigrazione (TUI), poiché abroga completamente dagli enunciati l'espressione «per motivi umanitari», restringendo questa peculiare (ma non isolata) forma di protezione temporanea ai soli casi di gravi motivi di salute, catastrofi naturali, abusi e atti di particolare valore civile verso l'Italia.

Su questo punto - di per sé molto critico e dibattuto - è facile rinvenire l'estrema difformità di questa decisione rispetto a quanto adottato dalla legislazione interna di alcuni Paesi membri dell'UE (da ultimo, [Spagna](#) e [Grecia](#)). Va precisato che le forme di protezione internazionale attualmente concesse dal nostro ordinamento, oltre a quelle previste dalla [Convenzione di Ginevra del 1951](#), hanno prerequisiti ben delineati: si accorda, infatti, la cd. "protezione sussidiaria" a qualunque soggetto che non dimostri di aver subito una persecuzione personale ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, ma tuttavia corra il rischio di soffrire un danno grave qualora tornasse nel suo Paese di origine (es. condanna a morte, tortura, minaccia grave e individuale alla vita, etc.). Per tutte le altre situazioni

residuali, vale a dire dovute a seri motivi di carattere umanitario (es. vittime di sfruttamento lavorativo o di tratta) o risultanti da obblighi costituzionali stabiliti dallo Stato italiano, la [Commissione territoriale](#) per il riconoscimento della protezione internazionale è in grado di accordare una terza - e non meno importante - figura temporanea che assicura, *in primis*, «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» (art. 10.3 Cost.).

Certamente, la natura dei flussi migratori è mutata rispetto al periodo in cui queste forme di protezione sono state recepite all'interno del nostro ordinamento. Eppure, sarebbe altrettanto miope non considerare che accanto alla metamorfosi delle "ragioni" (*push factors*) che spingono lo straniero a migrare, è cambiata anche l'entità e le motivazioni (*pull factors*) che caratterizzano questo fenomeno, oltre al reale e concreto aumento delle difficoltà di inserimento nelle comunità di accoglienza. Proprio per questo motivo, la protezione umanitaria è (e ci si augura che continui ad esserlo) una formula talvolta necessaria, a cui le Commissioni Territoriali hanno sempre fatto ricorso - previa audizione, seppur con discrezionalità - al fine di garantire copertura legale ad uno *status* che - vale la pena ricordarlo - è sancito a livello costituzionale.

La scelta operata dal legislatore nel comprimere il livello di protezione si riscontra anche nelle successive parti del Capo I e II del decreto, attraverso un approccio ancora più restrittivo in materia di trattenimento e rimpatrio del migrante: sono raddoppiati (da 90 a 180) i giorni di trattenimento all'interno dei "Centri di permanenza per il rimpatrio" (ex CIE) dove lo straniero attende che si concludano le procedure identificative o resta in attesa di tornare in patria. Rispetto a quest'ultimo punto - come annunciato dagli stessi estensori del decreto - si concentra anche una maggiore spesa finanziaria (art. 6), con un aumento stimato di € 3.500.000 fino al 2020. A ciò si aggiunga - per maggiore chiarezza - che l'atto legislativo autorizza il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, seppur per beni e servizi con un importo sotto la soglia comunitaria, al fine di costruire o "ammodernare" i centri di detenzione amministrativa. Tale misura potrebbe essere dettata dalla supposta necessità e urgenza di contenere gli arrivi e velocizzare le

procedure di rimpatrio verso i Paesi che hanno sottoscritto i cd. accordi di riammissione con lo Stato italiano. Per quanto concerne il primo punto, al momento in cui si scrive è assai poco giustificabile il ricorso a questi strumenti (incluso ad una procedura negoziata per gli appalti) giacché i [dati del Ministero degli interni](#) confortano i timori di un incremento a riguardo (-80,14% rispetto allo stesso periodo nel 2017). Sul secondo punto, è certamente vero che l'Italia dal 1996 ha sottoscritto numerosi [accordi per il rimpatrio](#) - alcuni dei quali non entrati mai in vigore - ma, dall'altro verso, è bene segnalare che la riammissione avviene solo se l'autorità diplomatica del presunto Paese d'origine accerta e convalida l'identità del soggetto che, sinora, doveva concludersi nei 90 giorni di trattenimento. In caso contrario, le procedure possono essere ancora più complicate per la ritrosia di alcuni Paesi a riaccogliere i loro connazionali, vista la provenienza di molti di essi da territori a forte vocazione migratoria.

Sempre sul versante dell'accertamento dell'identità, il decreto n. 113/2018 interviene nel rendere possibile l'identificazione dello straniero anche in luoghi "speciali" posti ai valichi di frontiera (i cd. *hotspot*) con la possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza (art. 3) di accordare un fermo di 30 giorni (cumulabili con i 180 dei CPR). In mancanza di disponibilità di posti, infine, previa autorizzazione del giudice di pace e su richiesta del questore, i migranti possono essere trattenuti anche in Uffici di frontiera (art. 4). Su questo punto, dove [rilevante dottrina](#) ha già avuto modo di esprimersi, si potrebbe obiettare ciò che da tempo appare evidente, ovvero la poca efficacia di queste misure detentive, tra l'altro assai dispendiose e poco rispettose di quanto previsto dall'art. 13 Cost. per ciò che concerne la tutela della libertà personale. Per non parlare, poi, delle possibilità "accessorie" di trattenimento che l'autorità pubblica può disporre in non meglio definiti "locali idonei", assai discrezionale nell'applicazione, visto l'approccio lacunoso della legge vigente a riguardo. Tra le tante novità, inoltre, vi sono importanti e profonde misure che trasformano - ancora più nello specifico - l'ambito dei richiedenti asilo e rifugio. In particolare, l'atto in commento agisce in modo assai peculiare, estendendo la lista dei reati per cui il soggetto potrebbe incorrere nella

revoca dello *status* di rifugiato o - si badi bene - di protezione sussidiaria: tra queste, così come annunciato in precedenza dal governo, vengono inserite anche fattispecie ritenute ricorrenti quali la minaccia o violenza a pubblico ufficiale. Ciò che più desta attenzione, tuttavia, è il fatto che la domanda potrà essere sospesa anche quando lo straniero sia imputato - ovvero abbia un procedimento in corso - per uno dei reati elencati nel decreto. Allo stesso modo, se il rifugiato lascerà temporaneamente il territorio dello Stato perderà la protezione internazionale e quella sussidiaria. Si desume, quindi, l'intenzione da parte del legislatore di rendere più arguta la già non facile procedura per ottenere una forma di protezione internazionale, con una piena equiparazione della figura del rifugiato a quella della protezione sussidiaria (di origine comunitaria); quest'ultima forma, in realtà, acquisterebbe maggiore peso qualora le Commissioni territoriali fossero *de facto* impossibilitate ad accordare altre formule secondarie o accessorie, così come prevedono le stesse Direttive [n. 2004/83/CE](#) e [n. 2011/95/UE](#). Sulla possibilità di revoca, infine, si assiste ad un inasprimento sproporzionato e spesso poco giustificato, se si considera l'eventuale diniego della protezione anche per i procedimenti ancora non passati in giudicato.

Ulteriore attenzione, infine, va riservata ad un altro ambito, di notevole importanza e talvolta non analizzato con la dovuta chiarezza: il settore dell'accoglienza. Dal decreto Salvini - in estrema sintesi - si desume che il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), uno [strumento ordinario](#) di politica sociale che viene gestito dai comuni italiani - in base ad un accordo con ANCI e UNHCR, rimodellato nell'agosto 2016 - sarà limitato solo a chi è già titolare di protezione internazionale (eliminando i "richiedenti") e i minori stranieri non accompagnati. A questo, si aggiunge che i suddetti richiedenti (art. 13) non possono iscriversi ai registri anagrafici e, quindi, non avranno accesso alla residenza sul territorio. Sul sistema SPRAR, in realtà, sarebbe necessaria un'analisi più approfondita per delinearne gli effetti diretti e i rispettivi benefici a livello locale. Certo è che, ad oggi, siamo in presenza di circa 880 progetti, per un totale di 1.200 Comuni che - va precisato - aderiscono a questa rete di seconda accoglienza integrata esclusivamente su base

volontaria e che, sino a quando sarà consentito, offre servizi per circa 36.000 beneficiari. Questo settore, più volte messo sotto accusa, è in realtà ben delimitato nelle sue azioni e nella [rendicontazione dei fondi](#), poiché supervisionato da un Servizio Centrale che ne gestisce anche gli ingressi e le uscite dalla rete. A tal proposito, va altresì ribadito che l'amministrazione locale capofila è l'ente garante di tutto ciò che concerne l'andamento dei progetti. L'impatto di questo "esperimento" di gestione integrata, inoltre, ha delle enormi ricadute anche nella definizione dello *status* del migrante, nell'avvio verso l'indipendenza personale e nell'integrazione attiva, così come è stato già analizzato in [studi recenti](#). Per questo motivo – al di là delle recenti vicissitudini – sarebbe opportuno osservare che l'esclusione dei "richiedenti" da un sistema di inclusione potrebbe restringere i benefici diretti per la popolazione residente (es. inserimento socio-lavorativo, assistenza legale e socio-sanitaria) generando ipotesi di diffusa irregolarità, anche tra gli stranieri già presenti sul territorio.

Il suddetto decreto, quindi, che si propone di sistematizzare la già complicata materia dell'immigrazione alla luce di una presunta necessità e urgenza di sicurezza pubblica, si avvia alla discussione parlamentare con ulteriori punti critici: tra i tanti, si aggiunga l'istituzione di una revoca della cittadinanza (art. 14) o il divieto di accedere ai presidi sanitari (art. 21) che, insieme all'intero *corpus* della riforma, dovranno essere esaminati con estrema attenzione e cautela, nel rispetto dei vincoli (ovvero dei Trattati sottoscritti e ratificati) siano essi internazionali o europei. Tuttavia, è logico fermarsi a riflettere se veramente sussiste quel nesso, che ci sembra quantomai debole, tra il restringimento del regime di protezione e la sicurezza pubblica, così come su taluni eventi (es. commissione di reati) che contribuiscono a stigmatizzare la presenza – e la relativa permanenza – della popolazione straniera sul territorio. Seppur con la solerzia dei controlli e il rispetto delle regole, sarebbe opportuno altresì ragionare sull'efficacia dei modi, dei metodi (e delle scelte di spesa pubblica) al fine di gestire – piuttosto che contenere – un fenomeno che ci appare come umano, ancor prima che politico e sociale.