

EMENDAMENTI del Gruppo Legale GREI250¹
al D.L. n. 130/2020

Gli emendamenti sono elencati in ordine di priorità

Emendamento n. 1

All'art. 1 comma 1, lettera e) dopo le parole “inumani e degradanti” sono aggiunte le parole “o quando comunque ricorrano gli obblighi di cui all'art. 5 comma 6”.

L'emendamento si rende necessario quale norma di coordinamento con le modifiche introdotte alla lettera a).

Emendamento n. 2

All' Art. 15, dopo il comma 1 è aggiunto il comma 1 bis:

1 bis. “Lo straniero che, a seguito del rigetto della sua istanza di protezione internazionale avvenuto prima dell'entrata in vigore del presente provvedimento, si trovi in una situazione concreta e attuale che attesti la sua effettiva integrazione sociale o familiare in Italia o si trovi in una situazione in cui devono essere rispettati altri obblighi costituzionali o internazionali di cui all'art. 5, comma 6, può presentare attraverso la Questura documentata domanda alla competente commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale. In tali casi non si applica l'art. 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e la Commissione territoriale può omettere il colloquio personale con lo straniero qualora la protezione speciale sia riconoscibile sulla base degli elementi documentali disponibili, salvo che lo straniero ne faccia espressa richiesta.”

Tale emendamento è necessario a consentire di richiedere la protezione speciale a chi, a seguito del primo decreto sicurezza, abbia ottenuto il diniego della protezione internazionale e non abbia presentato ricorso giurisdizionale. Senza l'emendamento in questione, tali persone verrebbero ingiustamente escluse dall'applicazione della nuova disciplina, con evidente disparità di trattamento rispetto a chi al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina risulti ricorrente.

Emendamento n. 3

All'art. 2, comma 1, la lettera b) del comma 2 dell'art. 28 bis è sostituita dalla seguente:

“b) richiedente che, dopo essere entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, senza motivo, non si è presentato direttamente alle autorità quanto prima rispetto alle circostanze del suo ingresso”

L'emendamento si rende necessario in quanto la norma prevede irragionevolmente l'applicazione della procedura accelerata anche ai casi di elusione o tentata elusione dei controlli di frontiera ritenendo, senza alcuna ragione giuridica, che la domanda presentata dallo straniero che ha tenuto detta condotta sia, con probabilità, una domanda non fondata. Diversamente, il comportamento elusivo dello straniero alla frontiera può essere dettato da paura o condizionamenti da parte di soggetti terzi. Il testo normativo risulta non conforme all'art. 31 paragrafo 8 lettera h) della Direttiva

¹ Gli emendamenti sono stati redatti a cura di: Stefania Dall'Oglio, Paolo Iafrate, Gianfranco Schiavone

2013/32/UE (procedure) che prevede la possibilità di applicare procedure accelerate a colui che ha fatto ingresso irregolare e che “senza motivo” non si è presentato alle autorità “quanto prima rispetto alle circostanze del suo ingresso”. Si tratta di previsioni del tutto diverse da quelle previste dalla norma interna che si ritiene di dovere emendare in quanto prevede un automatismo che è del tutto estraneo alla ratio della citata norma di diritto dell’Unione. La disposizione contrasta altresì con l’art. 43 della medesima direttiva che prevede che la procedura di frontiera è applicabile alle ipotesi di cui all’art. 31 par. 8 e all’analisi di ammissibilità ex art. 33.

Emendamento n. 4

All’art.2 comma 1 dopo la lettera f è aggiunta la seguente: lettera g) “l’art. 2-bis è abrogato”.

Si chiede l’abrogazione dell’individuazione dei Paesi di origine sicuri di cui all’art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in quanto la procedura accelerata e con garanzie ridotte applicata ai richiedenti provenienti da tali Paesi può compromettere il pieno esercizio del diritto di asilo garantito dalle convenzioni internazionali e dalla nostra Costituzione.

Conseguentemente:

Emendamento n. 5

All’art. 2, comma 1, la lettera c) del comma 2 dell’art. 28 bis è abrogata.

Si tratta di eliminare dalle ipotesi di procedura accelerata quella riguardante i c.d. Paesi di origine sicuri

Emendamento n.6

all’art. 3, comma 2, lettera b) è aggiunto infine il seguente punto 1.4.:

“1.4. In ogni caso il trattenimento può essere disposto o prorogato nelle ipotesi previste dal presente comma soltanto nei confronti dello straniero o apolide che abbia già manifestato in Italia la volontà di presentare domanda di protezione internazionale e non sia minore non accompagnato, né sia portatore di esigenze particolari indicate all’articolo 17, allorché, in relazione alle circostanze concrete della sua situazione individuale, il trattenimento sia indispensabile per consentire l’espletamento delle verifiche necessarie ad accertare la sua identità o nazionalità perché risulta avere già presentato con identità o cittadinanza diverse un’altra domanda di protezione internazionale in altro Stato membro dell’Unione europea ovvero perché ha esibito alle autorità italiane documenti di viaggio o di identificazione rivelatisi falsi o contraffatti senza segnalare tempestivamente la sua vera identità e nazionalità e senza indicare che tali documenti sono falsi o contraffatti e che sono stati usati al fine di uscire dal Paese di origine o di provenienza per sottrarsi al pericolo di subire persecuzioni o torture o danni gravi”.

L’emendamento si rende necessario per modificare la norma introdotta dal d.l. n. 113/2018 e precisare e limitare in modo tassativo a due sole ipotesi i casi in cui è consentito il trattenimento del richiedente asilo, cioè nei soli casi in cui è davvero indispensabile, con una valutazione caso per caso, ai fini dell’accertamento della sua identità o nazionalità e soltanto dopo che abbia effettivamente manifestato la sua volontà di presentare domanda di protezione internazionale, con esclusione dei minori non accompagnati e delle persone vulnerabili.

Infatti la vigente disciplina di tale ipotesi di trattenimento, introdotta dal d.l. n. 113/2018, può applicarsi a qualsiasi richiedente asilo (che molto spesso si presenta senza documenti o con

documenti falsi o contraffatti proprio perché sono lo strumento per fuggire alle persecuzioni o alle guerre), il che però è incostituzionale per due motivi.

In primo luogo viola l'art. 117, comma 1 Cost. perché viola l'art. 8, per. 2 della Direttiva 2013/33/UE (accoglienza) che dà agli Stati la facoltà di prevedere il trattenimento per verifica della nazionalità o identità del richiedente solo "ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso" e sulla base dei presupposti previsti dalla normativa nazionale, mentre la normativa interna di cui si propone la modifica prevede un sostanziale automatismo e non specifica meglio i presupposti

In secondo luogo la mancata precisazione dei presupposti del trattenimento viola anche l'art. 13, comma 3 Cost. che esige che l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale soltanto in casi eccezionali di necessità e urgenza tassativamente indicati dalla legge: la genericità del presupposto previsto nel decreto-legge trasforma questa misura in una restrizione per nulla connotata di eccezionalità, necessità, urgenza e tassatività, bensì potenzialmente onnicomprensiva di tutte le situazioni di quasi tutti i richiedenti asilo.

Emendamento n. 7

All'art. 4 comma 2 lettera c) è aggiunto il seguente periodo:

"Decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale accedono ai servizi di secondo livello di cui alla lettera b)."

Tale emendamento si giustifica dal fatto che i richiedenti asilo possano rimanere anni sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva e dovrebbero, dunque, poter accedere, dopo un ragionevole lasso di tempo pari a 6 mesi, alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale previste per i titolari di protezione internazionale alla lettera b).

Emendamento n. 8

All'art. 4, comma 2 dopo la lettera b) è aggiunta la seguente:

"b-bis) L'accoglienza dei titolari dei permessi di soggiorno indicati alla precedente lettera b) avviene con le modalità previste dalla normativa nazionale ed internazionale in vigore per le categorie vulnerabili, con particolare riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata con legge 27 giugno 2013, n. 7, ed in collegamento con i percorsi di protezione dedicati alle vittime di tratta e di violenza domestica".

L'emendamento appare necessario per assicurare adeguate modalità di accoglienza nel nuovo sistema SAI alle categorie vulnerabili ed assicurare, altresì, che l'accoglienza sia attuata in coerenza con il percorso di protezione dedicato a vittime di tratta e di violenza domestica, in base alla vigente normativa nazionale ed internazionale in materia, con particolare riguardo alla Convenzione di Istanbul.

Emendamento n. 9

All' Art. 4 comma 4 le parole "trentasei mesi" sono sostituite da "ventiquattro mesi"

Tale modifica è necessaria per riportare a 730 giorni (24 mesi) il termine di definizione dei procedimenti di concessione della cittadinanza italiana, durata prevista antecedentemente al primo decreto sicurezza.

Emendamento n. 10

All'articolo 6, comma 1, le parole "risulta l'autore del fatto" sono sostituite da "risulta

gravemente indiziato”.

L'emendamento è necessario per rispettare il principio di presunzione di non colpevolezza costituzionalmente garantito all'art.27 Cost. Non è infatti possibile affermare la colpevolezza di un indagato senza un procedimento giurisdizionale ed una sentenza di condanna definitiva ed irrevocabile che la accertino.

Emendamento n.11

Dopo l'art. 7 aggiungere il seguente:

Articolo 7 bis

Dopo l'art. 7 aggiungere il seguente:

Articolo 7 bis

Al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, sono apportate le seguenti modificazioni:

“All'articolo 12, comma 1, lett. c) e all'articolo 16, comma 1, lettera d-bis) sono abrogate le parole: “336,”

L'emendamento esclude dalle cause di diniego dello status di rifugiato e dalle cause di esclusione della protezione sussidiaria (il che comporta anche l'esclusione dalla sottoponibilità alla nuova procedura accelerata con decisione entro 5 giorni anche in caso di mera pendenza del procedimento penale e della non ancora definitiva condanna) il reato di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o a un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri d'ufficio o per costringerlo a fare atti del proprio ufficio o per influire su di esso, reato punito dall'art. 336 cod. pen.

Si tratta invero di una fattispecie incriminatrice che non può essere annoverata tra le condotte di particolare pericolo per la comunità, ipotesi che sola consente tali limiti sulla base della convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato e della direttiva UE sulle qualifiche dei titolari protezione internazionale.

Tale fattispecie può anzi avere effetti impropri e controproducenti allorchè riguardi proprio uno straniero ospite di centri di accoglienza e richiedente asilo, il quale compia in modo apparentemente minaccioso gesti di sollecitazione o di protesta nei confronti di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o anche soltanto di gestori di centri di accoglienza magari con l'intento di vedere applicate a sé norme che lo riguardano, ma che compie tali condotte soltanto perché non capisce ancora la lingua o non conosce la legge italiana o non ha ben compreso le procedure o diffida di qualsiasi pubblico ufficiale, soltanto perché nei Paesi non democratici da cui proviene proprio persone appartenenti a tali categorie sono stati gli strumenti della persecuzione che ha subito e dalla quale fugge.

E' evidente che in tali ipotesi la denuncia e l'avvio del procedimento penale per tale reato o anche la condanna definitiva nei confronti di chi protesta in modo forte e apparentemente minaccioso, ferma la presunzione costituzionale di non colpevolezza fino alla condanna definitiva, costituirebbero soprattutto di fatto uno strumento improprio di minaccia nei confronti di qualsiasi protesta apparentemente minacciosa di ogni richiedente asilo, al quale sarebbe irragionevolmente assicurato un esame velocissimo e del tutto sommario della sua domanda di asilo, con un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto ad ogni altro straniero, del suo diritto al riconoscimento al diritto di asilo che la Costituzione italiana gli garantisce

Emendamento n. 12

All'articolo 1, il comma 2 è sostituito dal seguente:

“2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 83 del R.D. 30 marzo 1942 n. 327 e successive modificazioni e integrazioni, per motivi di ordine e sicurezza pubblica, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, può limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale. Non trovano comunque applicazione le disposizioni del presente comma nell'ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento italiano competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dalle normative internazionali ed europee in materia di diritto d'asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. Nei casi di inosservanza del divieto o del limite di navigazione stabilito al periodo precedente, si applica l'art. 1102 del R.D. 30 marzo 1942, n. 327 e la multa è da euro 10.000 ad euro 50.000”.

Tale modifica appare necessaria in quanto:

- *occorre eliminare il riferimento all'art. 19 della Convenzione di Montego Bay, riferimento che appare non pertinente, in quanto introdotto in modo strumentale dal D.L. 53/2019, che non menziona le norme della medesima Convenzione relative all'obbligo di soccorso in mare.*
Infatti, non soltanto l'art. 98 della Convenzione prevede l'obbligo di soccorso in mare, - obbligo che “rappresenta una “norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta e pertanto direttamente applicabile nell'ordinamento interno, in forza del disposto di cui all'art. 10 comma 1 Cost.” (Cass., sez. III, sent. n. 6626 del 20 febbraio 2020) - ma, altresì, dal combinato disposto degli articoli 17 e 18 della Convenzione si evince che il passaggio di una nave in acque territoriali è considerato inoffensivo se finalizzato a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo o in difficoltà²;
- *occorre evitare che le navi che abbiano osservato gli obblighi internazionali di soccorrere le persone in mare debbano obbedire a centri di coordinamento diversi da quello italiano, che potrebbero ordinare di portare le persone soccorse in mare in paesi in cui avvengono violazioni dei diritti umani, certificate dalle organizzazioni delle Nazioni Unite o da altri organizzazioni umanitarie. A tale proposito la precisazione che debba trattarsi del centro di coordinamento **italiano** competente per il soccorso marittimo è coerente con la relazione illustrativa al provvedimento che, a tale proposito, parla di operazioni di soccorso immediatamente comunicate alle **autorità italiane**.*
- *è necessario indicare tra gli obblighi internazionali, anche la CEDU e le normative internazionali ed europee sul diritto di asilo, sostituendo le parole “statuto dei rifugiati”,*

² Art. 17 Diritto di passaggio inoffensivo

Alle condizioni della presente Convenzione, le navi di tutti gli Stati, costiere o prive di litorale, godono del diritto di passaggio inoffensivo attraverso il mare.

Art. 18 significato del termine “passaggio”

1. Per «passaggio» si intende la navigazione nel mare territoriale allo scopo di:

1. a) attraversarlo senza entrare nelle acque interne né fare scalo in una rada o installazione portuale situata al di fuori delle acque interne;
2. b) dirigersi verso le acque interne o uscirne, oppure fare scalo in una rada o installazione portuale.

2. Il passaggio deve essere continuo e rapido. **Il passaggio consente tuttavia la fermata e l'ancoraggio, ma soltanto se questi costituiscono eventi ordinari di navigazione o sono resi necessari da forza maggiore o da condizioni di difficoltà, oppure sono finalizzati a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo o in difficoltà.**

che non si comprende a quale normativa facciano tecnicamente riferimento.

Emendamento n. 13

All'art. 1, comma 1, è aggiunta infine la lettera l):

“l) all'articolo 3, comma 4, le parole "entro il 30 novembre, nel limite delle quote stabilite nell'ultimo decreto emanato" sono abrogate”.

L'emendamento è rivolto a ripristinare la possibilità che i decreti flussi provvisori, in mancanza di programmazione triennale, risultino adeguati al fabbisogno lavorativo del Paese, eliminando il vincolo delle quote stabilite nell'ultimo decreto emanato.