

Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1458, di conversione del decreto-legge n. 133 del 2023 recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno

Osservazioni del Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI)¹

Introduzione

Dopo il DL Piantodosi, il DL Cutro e Il DL Sud (artt. 20 e 21), siamo al quarto provvedimento in materia di immigrazione e asilo che questo governo ha prodotto in nove mesi.

A giustificare questa bulimia legislativa in materia di immigrazione è sempre lo stesso argomento: il flusso straordinario degli arrivi, la necessità di impedire ingressi irregolari e di effettuare rimpatri.

Tutte argomentazioni non suffragate da dati reali.

Lo straordinario numero degli arrivi è del tutto sovrapponibile a quelli registrati nel quadriennio 2014 - 2017 ed era ampiamente prevedibile, considerata la condizione di crisi di molte aree intorno al mediterraneo.

A questo si è aggiunta una modifica che riguarda la sicurezza che viene del tutto artificialmente collegata agli arrivi, collegandoli a presunti episodi di violenza.

Il Governo non indica alcun numero, nessun riferimento reale ad un aumento dei crimini e ad un loro presunto collegamento con “l’eccezionale flusso”. D’altronde non potrebbe, dato che i numeri fornirebbero indicazioni esattamente opposte a quelle segnalate tra le motivazioni.

Particolarmente inconsistente la motivazione che spinge a intervenire sull’accoglienza dei MSNA e sulla determinazione della loro età, quest’ultima chiaramente illegittima.

I posti per accogliere i MSNA non ci sono perché il governo non intende perveracamente programmare gli interventi, come prevede la legge, e quindi punta a introdurre deroghe agli obblighi previsti dalle norme interne e internazionali. Sull’accertamento dell’età dei minori si interviene anche in questo caso per sottrarre al controllo del giudice la procedura, senza che ci sia alcuna evidenza, se non le dichiarazioni a mezzo stampa degli esponenti della maggioranza e del governo, di un qualsivoglia tipo di abuso. Anzi chi opera in questo ambito sa che i minorenni spesso si dichiarano maggiorenni per sottrarsi ai controlli e alle procedure previste per i minori, in quanto intenzionati a lasciare l’Italia prima possibile per raggiungere altri Paesi.

Infine le forme di sostegno ai comuni, che hanno chiesto più volte di essere sostenuti, riguardano, senza alcun imbarazzo, la rimozione della spazzatura che i centri collocati del governo produrrebbero in eccesso nei territori interessati. Nessun intervento a sostegno delle spese sanitarie, di quelle sociali, o, come chiedono a gran voce tutti i comuni, per l’accoglienza dei MSNA. Solo la spazzatura in eccesso.

Per queste ragioni il Tavolo Asilo e Immigrazione, la principale coalizione della società civile organizzata impegnata nella promozione e tutela dei diritti delle persone di origine straniera, ritiene questo approccio del governo sbagliato, inefficace e controproducente e chiede di cambiare direzione, intervenendo a partire dalla realtà, dai dati di fatto e non dalle rappresentazioni distorte e strumentali.

Ciò che serve urgentemente è una corretta e condivisa programmazione del sistema d’accoglienza, un allargamento della rete SAI di almeno ulteriori 25 mila posti, oltre ai 12 mila in scadenza al 31 dicembre, e un ampliamento della rete SAI per MSNA di altri 10 mila posti, per far fronte in maniera rispettosa delle persone e dei territori, agli arrivi di persone in cerca di protezione, via mare e via terra.

¹ **Tavolo Asilo e Immigrazione:**

A BUON DIRITTO, ACAT ITALIA, ACLI, ACTION AID, AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, ARCI, ASGI, AVVOCATO DI STRADA ONLUS, CARITAS ITALIANA, CENTRO ASTALLI, CGIL, CIES, CIR, CNCA, COMMISSIONE MIGRANTI E GPIC MISSIONARI COMBONIANI ITALIA, COMUNITA' DI SANT'EGIDIO, COMUNITA' PAPA GIOVANNI XXIII, CONINGI, DANISH REFUGEE COUNCIL ITALIA, EMERGENCY, EUROPASILO, FCEI, FOCUS - CASA DEI DIRITTI SOCIALI, FONDAZIONE MIGRANTES, FORUM PER CAMBIARE L'ORDINE DELLE COSE, INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE ITALIA, INTERSOS, LEGAMBIENTE, MEDICI DEL MONDO ITALIA, MEDICI PER I DIRITTI UMANI, MOVIMENTO ITALIANI SENZA CITTADINANZA, MEDICI SENZA FRONTIERE ITALIA, OXFAM ITALIA, REFUGEES WELCOME, SAVE THE CHILDREN, SENZA CONFINE, SIMM, UIL, UNIRE INVITATI PERMANENTI UNHCR

In questo documento sono analizzate solo alcune delle modifiche apportate dal DL in conversione, rimandando per le altre, in particolare sugli articoli riguardanti i minori non accompagnati, ai documenti presentati dalle altre organizzazioni della società civile e in particolare dai colleghi e dalle colleghe del Tavolo Minori Migranti.

Art. 2 - Potenziamento dei controlli sulle domande di visto di ingresso in Italia

L'articolo 2 autorizza l'assegnazione fino a 20 unità di personale dei ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti della Polizia di Stato, presso le rappresentanze diplomatiche o gli uffici consolari. Ne disciplina il trattamento economico, disponendo altresì il previo collocamento fuori ruolo.

Tale riforma non indica le ragioni che giustificano tale dispiegamento di personale e tantomeno chiarisce i ruoli di tale personale presso le autorità consolari. Dal testo del disegno di legge in esame emerge che tale personale opererà nell'ambito degli uffici visti al fine di rafforzarne le capacità di contrasto a tentativi di immigrazione illegale mediante la produzione di falsi documentali e altre attività fraudolente. Non è nota, tuttavia, la ragione che ha spinto ad adottare questa misura, né l'evidenza di un eventuale aumento di frodi nella fase di richiesta del visto, considerando che alla luce degli [ultimi dati disponibili](#) l'Italia rilascia poco più di 300.000 visti all'anno, principalmente per turismo e a persone di nazionalità russa, turca, statunitense, saudita, indiana. E se l'assenza di ragioni giustificative e di dati a supporto di questa scelta non fosse sufficiente per dubitare dell'opportunità di questa misura, è necessario sottolineare che tale iniziativa rappresenterà anche un aggravio per i contribuenti di 125.000 euro nei prossimi due mesi, e 3,7 milioni all'anno a decorrere dal 2024.

Chi lavora quotidianamente con le persone che vogliono accedere alla procedura per i visti, più spesso per ricongiungimento familiare ma non solo, sa che il problema principale dei consolati italiani all'estero sono i tempi di risposta, spesso incompatibili con i tempi previsti dalle procedure di rilascio dei nulla osta, e la delega ad agenzie esterne per gli appuntamenti, che genera corruzione e ricatti, oltre che malfunzionamento. Ma anche in questo caso il governo ha preferito chiudere gli occhi di fronte alla realtà.

Si pone all'attenzione della Commissione il caso dei visti richiesti per motivi di studio esaminati dal Rapporto "Yalla Study"² per i quali sono state denunciate gravi violazioni procedurali, tra le quali le mancate interviste³ in caso di preavviso di rigetto e le illegittime richieste di requisiti non previsti dalle norme che hanno prodotto numerose decisioni di rifiuto⁴ motivato da un generico "risk assessment". Con questo studio è stato dimostrato che le rappresentanze consolari effettuano le operazioni di *risk assessment* in maniera discrezionale. Infatti, in molti casi non viene completato l'iter che garantisce al richiedente la partecipazione alla procedura amministrativa in caso di preavviso di rigetto. Inoltre le tempistiche per la valutazione delle domande risentono di una grave carenza di personale.

Ci si auspica, dunque, che la funzione delle nuove unità di personale venga chiarita e che si valutino le reali criticità in capo alla politica dei visti e alle procedure connesse per migliorare le prassi evidenziate.

Art. 3 - Modifiche in materia di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento (interventi di modifica del d. lgs. 25/2008)

Il servizio studi del parlamento nel dossier sul disegno di legge di conversione del d.l. 133 scrive "In base alla disposizione in esame, nel caso di espulsione con accompagnamento alla frontiera in fase di esecuzione, previa convalida del giudice di pace regolata appunto dall'art. 13, comma 5-bis del TUIM, a decidere sull'ammissibilità dell'istanza non è la commissione territoriale competente

² https://www.percambiarelordinedellecose.eu/wp-content/uploads/2023/05/Report_Yalla_2023.pdf

³ Lo scopo fondamentale dell'audizione è quello di consentire una piena istruttoria procedimentale sullo scopo del soggiorno per il quale è richiesto il visto, anche al fine di fronteggiare il "rischio migratorio" (Cons. Stato, sez. II, sentenza n. 899 del 29.01.2021; in senso conforme Cons. Stato, sez. II, 7 febbraio 2019, n. 5531).

⁴ Nella raccolta di dati ed esperienze eseguita nell'ambito del progetto Yalla Study, è emersa da parte di diverse ambasciate italiane all'estero una tendenza al diniego senza la previa convocazione del richiedente per l'audizione, motivando tale diniego al rilascio del visto con «il rischio migratorio», senza ascoltare in audizione l'interessato.

all'esame della domanda di asilo, bensì il questore, ossia l'autorità locale di pubblica sicurezza, previo parere della commissione territoriale per la protezione internazionale".

Questa riforma desta preoccupazione in quanto, come già accaduto nel 2018 con la riforma operata dal DL 113/18, si corre il rischio di un automatismo della dichiarazione di inammissibilità della domanda, già censurata da numerosi pronunciamenti dell'autorità giudiziaria e modificata dal DL 130/2020.

Relativamente invece alla competenza istituzionale della dichiarazione di tale inammissibilità, non pochi dubbi solleva il ruolo esclusivo che la nuova formulazione della norma sembra attribuire competenze al Questore e al presidente della Commissione, che appare in netto contrasto con l'art. 4, co. 4, con l'art. 29, e con l'art. 28-bis, co. 1, lett. a), del d.lgs. 25/2008, nonché con le disposizioni della direttiva 32/2013/UE che parla di «autorità accertante» competente per l'esame adeguato e per la decisione delle domande, che per l'Italia corrisponde alla Commissione territoriale e che stabilisce in soli due casi la possibilità di derogare a tale disposizione, che non riguardano i casi oggetto della riforma. L'art. 29 del d.lgs. 25/2008 che disciplina i casi di inammissibilità della domanda di protezione internazionale - tra cui la domanda reiterata c.d. ordinaria - al suo incipit dispone che sia la Commissione territoriale a dichiarare inammissibile la domanda e a non procedere all'esame nel caso in cui il richiedente abbia reiterato identica domanda a seguito di decisione di rigetto. La medesima norma modificata informa poi che la domanda è sottoposta ad esame preliminare da parte del Questore diretto ad accertare se emergono o sono stati adottati nuovi elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. All'interno della stessa norma, dunque, vengono specificate due funzioni ben distinte: in primo luogo, quella del Questore, a cui è sottoposta la domanda reiterata ai fini dell'esame preliminare per la valutazione dei nuovi motivi adottati dal richiedente; in secondo luogo quella del Presidente della Commissione territoriale che è chiamato ad esprimere un parere circa l'inammissibilità della domanda del richiedente asilo sottoposto a provvedimento esecutivo, che a differenza dei casi al c1, risulta già gravato di una convalida.

Dunque è necessario ricordare che spetta un ruolo di primo esaminatore dei nuovi elementi, che, se ritenuti non idonei, necessitano comunque di un giudizio collegiale prima di addivenire ad una decisione di inammissibilità (o, allo stesso modo, di ammissibilità), il tutto in linea con l'art. 4, co. 4, del medesimo d.lgs. 25/2008 e come diverse sentenze di primo grado e della corte di cassazione con la sentenza 2453/2021, hanno confermato.

Articolo 4 - Presentazione della domanda di protezione internazionale e sospensione dell'esame per allontanamento ingiustificato

L'articolo 4 introduce due modifiche al procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, che prevedono in particolare il mancato perfezionamento della domanda in caso di mancata presentazione del cittadino straniero presso la questura.

Più in dettaglio, la lettera a) dell'unico comma dell'articolo in commento integra le previsioni del vigente articolo 6 del D.Lgs. n. 25/2008 (c.d. decreto procedure), che disciplina la presentazione della domanda di protezione internazionale da parte dello straniero, per stabilire che ove lo straniero non si presenti presso l'ufficio di polizia territorialmente competente per la verifica dell'identità dal medesimo dichiarata e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, la manifestazione di volontà precedentemente espressa non costituisce domanda e il procedimento non s'intende instaurato. La disposizione desta preoccupazione, in quanto qualora un cittadino di Paese terzo si trovasse per qualsiasi motivo a non poter presenziare all'appuntamento per la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale (ad esempio perché, vivendo all'addiaccio, non è in buone condizioni di salute o non ha gli strumenti per individuare il luogo dell'appuntamento), si troverebbe automaticamente in una situazione di irregolarità sul territorio e sarebbe esposto potenzialmente al rischio di espulsione.

Art. 7 - Disposizioni in materia di accoglienza (modifiche al d. lgs. 142/15)

L'articolo 7 comma 1, lettera a) introduce - attraverso una modifica all'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 - la possibilità di derogare, a determinate condizioni, ai limiti di capienza previsti dalle disposizioni amministrative degli enti territoriali per i centri governativi

di accoglienza di cui all'articolo 7 del medesimo decreto legislativo e nelle strutture temporanee di accoglienza.

Per quanto riguarda l'oggetto della deroga, la norma sembra potenzialmente incompatibile con gli standard abitativi stabiliti dal Decreto del Ministero della Sanità 5 luglio 1975 (Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq 14, per i primi 4 abitanti, ed a mq 10, per ciascuno dei successivi. Un vano utile con una superficie calpestabile uguale o superiore a 9 mq è per 1 persona. Un vano utile con una superficie calpestabile uguale o superiore a 14 mq è per 2 persone). E' evidente in ciò la violazione del principio costituzionale di eguaglianza previsto dall'art. 3 della Costituzione, nonché della riserva di legge di cui all'art. 10 comma 2 (v'è totale discrezionalità amministrativa nel decidere, senza alcun criterio predeterminato per legge). Collocare strutturalmente le persone in condizioni che violano i requisiti di abitabilità è altresì costituzionalmente illegittimo anche per violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dall'art. 3 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo⁵. *Inoltre si sottolinea il paradosso per il quale il Testo Unico immigrazione ai fini del rilascio del permesso UE i cittadini stranieri devono dimostrare, nel caso di richiesta relativa ai familiari, oltre che un reddito sufficiente, un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio.*

Per quanto riguarda le ragioni che giustificerebbero le deroghe ci si chiede con quali criteri si stabilisce quando un flusso si considera problema di ordine pubblico come recita l'art. 7: *“In tali casi, tenuto conto delle esigenze di ordine pubblico e sicurezza connesse alla gestione dei flussi migratori, si può derogare ai parametri di capienza previsti”*.

Capo IV - Misure per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno.

Il Capo IV del d.l. 133/2023 reca disposizioni volte a prevedere misure per il supporto alle politiche di sicurezza e per la funzionalità del Ministero dell'interno, “anche in considerazione dei maggiori impegni connessi al predetto afflusso migratorio”.

Art. 9 - Supporto delle Forze Armate per esigenze di pubblica sicurezza; art. 10. – Misure relative al pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale delle Forze di polizia; art. 11. – Misure per il potenziamento e per il finanziamento di interventi diversi della Polizia di Stato, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, e del Corpo della Guardia di finanza

L'articolo 9 incrementa il contingente di personale delle Forze armate dell'operazione “Strade Sicure” di 400 unità fino alla fine del 2023 allo scopo di rafforzare i dispositivi di controllo e sicurezza dei luoghi ove insistono le principali infrastrutture ferroviarie del Paese, con una spesa di quasi 3 milioni di euro.

All'art. 10 si prevede inoltre un considerevole incremento delle risorse destinate al pagamento degli straordinari delle Forze di polizia. Per la precisione, si tratta di un incremento di 15 milioni di euro che si renderanno necessari per la maggiore attività che le Forze di polizia dovranno svolgere “per garantire la sicurezza del Paese”. Preoccupa poi lo stanziamento di fondi destinati all'armamento speciale, in particolare al fine di aumentare la dotazione di pistole ad impulsi elettrici (più comunemente note come *taser*), strumenti che avrebbero “evidenziato l'efficacia della scelta in termini di deterrenza e di utilizzo operativo finale”.

L'art. 11, infine, destina, risorse alla Polizia di Stato ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per un totale di 5 milioni per il 2023 e di 20 milioni per ciascun anno dal 2024 al 2030. Come si legge nella relazione illustrativa al provvedimento, la misura si rende necessaria in quanto Forze armate e Carabinieri “sono chiamate sempre di più nel concorso alle attività di contrasto dell'immigrazione clandestina, sia rispetto al controllo dei flussi via mare sia con l'organizzazione di voli di

5

<https://www.unita.it/2023/10/11/vite-ammassate-in-centri-pollaio-cosi-i-migranti-vengono-trattati-come-scarti/>

trasferimento, sia con la sorveglianza dei CPR esistenti e di quelli da realizzare, sia, ancora, con l'attività specifica di controllo del territorio”.

Davanti allo stanziamento di tanti e tali fondi, appare lecito chiedersi come mai altre esigenze - realmente urgenti, come dimostrato dai numeri e dai fatti - non siano state prese in considerazione. Si pensi alle difficoltà riscontrate dal personale operante nelle Questure, talmente sotto organico da non essere in grado di garantire con tempestività nemmeno il fondamentale diritto ad accedere alla procedura di richiesta della protezione internazionale. Si pensi all'arrancare del personale preposto alla gestione delle domande di emersione presentate dai lavoratori extracomunitari domestici e agricoli sulla base della sanatoria avviata nel 2020 - domande che al giugno 2023 [nel 17% dei casi erano ancora in fase di istruttoria](#). Per non parlare del personale impegnato nel rilascio e nel rinnovo dei permessi di soggiorno, nonché nella gestione delle pratiche di ricongiungimento familiare.

Quello che non si è considerato, nell'adozione delle misure in discussione, è che negli ultimi anni sono state ampliate le competenze per prefetture e questure, mentre il personale via via è andato calando. Complessivamente ne è venuto meno un quarto, [tanto che su un organico previsto di 21.680 unità, ce ne sono solo 15.549](#).