

BOZZE DI STAMPA

15 ottobre 2018

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante 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 (840)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

DE PETRIS, ERRANI, GRASSO, LAFORGIA

Il Senato,

in sede di esame del decreto-legge n. 840, conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante 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,

premesso che:

a causa dei forti dubbi sulla costituzionalità del decreto-legge nella parte relativa ai permessi per motivi umanitari e al contrasto all'immigrazione illegale, il Presidente della Repubblica, nonostante le ultime modifiche apportate dal Governo, contestualmente alla firma del provvedimento, in modo inusuale, ha fatto recapitare una lettera al Presidente del Consiglio, nella quale chiede il rispetto degli obblighi costituzionali in particolare dell'articolo 10 oltre che di tutti quelli derivanti dagli accordi internazionali e dall'ordinamento europeo;

l'attuale Governo, invece di affrontare con lungimiranza e umanità il fenomeno storico dell'immigrazione oppone una risposta inaccettabile

eliminando, di fatto, dalle norme del Testo Unico in materia di immigrazione ogni riferimento ai «motivi umanitari» sostituendovi norme di polizia che di fatto riducono il fenomeno migratorio ad un problema di sicurezza ben lontano dai principi di civiltà giuridica su cui poggia la nostra Carta Costituzionale e la tradizione storica del nostro popolo. L'impostazione normativa dettata dal decreto, che si rivolge ai migranti, alla stessa stregua di terroristi e mafiosi, rivela infatti che l'azione di Governo si fonda sull'inaccettabile presupposto che i migranti sono pericolosi;

già per la sola materia dell'immigrazione appare illegittimo l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione trattandosi di interventi su un fenomeno che data ormai da numerosi anni e coinvolge il nostro rapporto con l'Europa che, congiuntamente agli Stati nazionali contrappone politiche manifestamente inadeguate a fronteggiare il fenomeno e continui, inconcludenti e defatiganti dibattiti mentre occorrerebbero interventi significativi e un generale ripensamento delle politiche sinora adottate. L'urgenza viene inoltre smentita dalle assai frequenti dichiarazioni del Ministro dell'interno che più volte negli ultimi mesi va ripetendo che gli sbarchi di immigrati hanno subito un calo dell'ottanta per cento rispetto all'anno precedente;

il difetto dei requisiti di necessità e urgenza risulta con evidenza anche nella maggior parte delle altre misure previste dal decreto legge trattandosi di riforme di istituti giuridici che deve avvenire necessariamente attraverso la procedura legislativa ordinaria;

il decreto contiene misure molto eterogenee, un coacervo di misure amministrative, di polizia e giudiziarie in campi estremamente diversi dal campo sociale ed umanitario. Nel campo penale sono previsti interventi su reati comuni e reati di criminalità organizzata che prevedono, nel nostro ordinamento, peculiari interventi. Tra tutte le norme presenti del decreto, che sono molte e disorganiche, non esiste il benché minimo legame logico tale da giustificare un provvedimento provvisorio, con forza di legge, fondato su un caso straordinario di necessità e urgenza come invece impone l'articolo 77 della Carta Costituzionale;

tale requisito di omogeneità, si ricorda, è stato più volte richiamato dalle sentenze della Corte Costituzionale, tra cui si segnala la sentenza n. 22 del 2012 nella quale la Consulta ha rintracciato l'illegittimità di un decreto-legge il cui contenuto non rispettava il vincolo della omogeneità: un vincolo, come affermato dalla Corte, implicitamente contenuto nell'articolo 77 della Costituzione ed esplicitamente previsto dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 di diretta attuazione costituzionale del citato articolo 77;

il diritto di asilo, garantito dal terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione, non viene adempiuto solo recependo il diritto europeo in materia di *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria nelle norme legislative, ma soprattutto applicando concretamente una protezione umanitaria dello straniero la cui abolizione di fatto viola la richiamata disposizione costituzionale. Inoltre, nelle ipotesi di permessi di soggiorno per casi speciali non è in alcun modo ricompresa nel decreto alcuna forma di tutela del diritto alla vita privata e familiare, previsto dall'articolo 8

della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, né una adeguata tutela dello straniero, che rinviato in patria, potrebbe essere esposto a trattamenti che ledono la dignità e la libertà individuale, nonché il diritto alla salute e alla vita, violando il secondo comma dell'articolo 10 e il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Tale grave lacuna normativa (sino ad oggi colmata dall'articolo 5, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998 che il decreto-legge abroga) conduce alla violazione degli articoli 10, comma 2 e 117, comma 1, della Costituzione e costituisce fondata premessa per la condanna di tale inadempienza presso la Corte europea dei diritti dell'uomo;

considerato in particolare che:

l'articolo 3 del decreto prevede uno speciale trattenimento per lo straniero a scopo di identificazione della durata di 30 giorni ed il prolungamento dello stesso, ove l'identificazione non sia stata possibile da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, fino a un massimo di 180 giorni. L'illegittimità della nonna sembra data in primo luogo dal suo eccessivo ambito di applicazione, ben più ampio del solo ed eccezionale caso di rifiuto del richiedente asilo di sottoporsi alle procedure della cosiddetta pre-identificazione (fotosegnalamento e rilievi dattiloscopici) e non chiaro nei suoi confini. In secondo luogo suscita forti perplessità l'ampia durata dei possibili termini del trattenimento. In tal modo sembrano essere violati gli articoli 10, comma 2 e 3, 13, comma 3, e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione alla possibile violazione dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato. Si osserva, in particolare, come, ai sensi dell'articolo 13 della Costituzione, debba essere sempre rispettata l'esigenza di rigorosa tipicità delle fattispecie del trattenimento, specie se disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza;

il previsto trattenimento, per un fatto non imputabile allo straniero, risulta incompatibile con l'articolo 15 della Direttiva n. 115 del 2008, che limita i casi di trattenimento al solo pericolo di fuga e al compimento di condotte che ostacolano il rimpatrio da parte dello straniero stesso. Può osservarsi, inoltre, come per i cittadini italiani il fermo di identificazione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 191 del 1978, presuppone la colpa ovvero il dolo del soggetto fermato (che, o non consente alle forze di Polizia di procedere alla propria identificazione, ovvero si identifica esibendo documenti presuntivamente falsi) e può durare, peraltro, soltanto 24 ore. Ne consegue che l'articolo 3 del decreto risulta palesemente discriminatorio in quanto prevede, per gli stranieri, una limitazione della libertà personale nei cosiddetti «centri hotspot» della durata di 30 giorni, in ragione di una condotta non imputabile agli stessi, mentre, per gli italiani che pongono in essere la medesima condotta, la legge prevede il semplice fermo di polizia della durata massima di 24 ore. Si consideri, infine, che la norma non stabilisce quale sia l'autorità che dispone il trattenimento, né disciplina in alcun modo l'intervento dell'autorità giudiziaria a convalida del trattenimento: tale lacuna risulta in contrasto con la riserva di giurisdizione prevista dall'articolo 13 della Costituzione ed appare, sotto questo profilo, una nonna inconcepibile in uno Stato di diritto;

la possibilità che una serie di permessi di soggiorno umanitari speciali, fortemente tipizzata nel decreto, possa essere rilasciata esclusivamente dal Questore, senza alcuna previa tassativa determinazione dei presupposti normativi ai fini del rilascio da parte delle Commissioni territoriali competenti, consentirà l'esercizio di una discrezionalità amministrativa totale da parte delle Questure, discrezionalità questa completamente disancorata da ogni criterio che dovrebbe, invece, necessariamente essere previsto dalla legge ordinaria, nel rispetto della riserva di legge assoluta in materia di condizione giuridica dello straniero, ai sensi dell'articolo 10, secondo comma della Costituzione;

infine, non si può dimenticare come forme di protezione umanitaria siano previste, con modalità diverse, in 20 dei 28 Paesi membri dell'Ue, (Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ungheria oltre all'Italia), così come stabilito all'articolo 6, quarto paragrafo della Direttiva n. 115 del 2008;

l'articolo 4 prevede la possibilità di una permanenza dello straniero in strutture idonee diverse nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza, dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr). Un giudice può già ora autorizzare provvedimenti del genere, resta da verificare l'«idoneità» di tali centri le cui fattezze, stante la «disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza», richiamano alla mente centri di detenzione ove lo straniero potrebbe esservi trattenuto fino a 7 mesi. La norma così come formulata appare chiaramente in violazione dell'articolo 13 della Costituzione, in ragione della riserva di legge assoluta in materia di libertà personale, oltre che in ragione del principio di stretta tassatività con riferimento alle modalità e alla determinazione dei luoghi in cui viene limitata la libertà personale di tutte le persone presenti sul territorio italiano, a prescindere quindi dalla loro cittadinanza. Infine, deve essere ben valutata l'ubicazione sul territorio nazionale di tali centri per evitare che il giudizio su un provvedimento di espulsione esaminato in una Regione (ad esempio la Sicilia, ordinario luogo di sbarco dei richiedenti asilo) possa implicare lo spostamento del soggetto in un'altra, con conseguente rischio di violazione dell'articolo 25 della Costituzione, con riferimento al diritto al giudice naturale prestabilito dalla legge. viene inoltre violato l'articolo 13 della C in quanto il soggetto trattenuto è posto in una condizione di vulnerabilità giuridica e materiale eccezionale ed illegittima. Infine, si evidenzia come l'articolo 16 della Direttiva n. 115 del 2008 stabilisca che il trattenimento dello straniero possa avvenire soltanto in appositi centri di permanenza temporanea ovvero, per i detenuti, in un istituto penitenziario: sotto questo profilo, pertanto, così come formulata, la norma appare in contrasto con gli obblighi europei;

il decreto-legge prevede diverse cause di esclusione dalla protezione internazionale in relazione alla commissione di reati. La severità di tali previsioni, unitamente all'incertezza se tali esclusioni saranno rese oppure no rilevanti anche prima di una condanna definitiva, suscitano profonda inquietudine in relazione al principio costituzionale della presun-

zione di innocenza di cui all'articolo 27 della Costituzione, ma anche in relazione al pieno recepimento del diritto derivato in materia di asilo, come imposto dagli articoli 11 e 117 della Costituzione. Al riguardo, una recente decisione della Corte di Giustizia, unico interprete autentico del diritto europeo, ha affermato che «l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una legislazione di uno Stato membro in forza della quale si considera che il richiedente protezione sussidiaria abbia "commesso un reato grave" ai sensi di tale disposizione, il quale può escluderlo dal beneficio di tale protezione, sulla sola base della pena prevista per un determinato reato ai sensi del diritto di tale Stato membro» essendo l'interprete nazionale tenuto a «valutare la gravità dell'illecito considerato, effettuando un esame completo di tutte le circostanze del caso individuale di cui trattasi» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione II, 13 settembre 2018, C-369/17);

l'articolo 27 della Costituzione col secondo comma introduce il principio della presunzione d'innocenza, anche in relazione al pieno recepimento del diritto derivato in materia di asilo, come imposto dall'articolo 11 e primo comma dell'articolo 117. In conseguenza delle modifiche recate al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) con l'articolo 8 del decreto, si specifica che per l'applicazione della particolare causa di cessazione dello *status* di protezione internazionale, dovuta al volontario ristabilimento dell'interessato nel Paese che ha lasciato per timore di essere perseguitato, è rilevante ogni rientro nel Paese di origine, salva la valutazione del caso concreto. La severità delle diverse cause di esclusione alla protezione internazionale in relazione alla commissione di reati, che prevede l'esclusione sia dello *status* di rifugiato sia quella dello *status* di protezione sussidiaria, previste rispettivamente agli articoli 9 e 15 del decreto legislativo n. 251 del 2007, unitamente all'incertezza se tali esclusioni saranno rese oppure no rilevanti anche prima di una condanna definitiva, suscitano profonda inquietudine in relazione proprio al principio della presunzione d'innocenza;

l'articolo 9 del decreto modifica significativamente la materia delle domande reiterate, introducendo e ulteriormente riducendo, rispetto a quanto stabilito dalla normativa europea, gli spazi di tutela e di difesa del richiedente asilo. La norma appare in contrasto con l'articolo 43, secondo paragrafo della Direttiva n. 32 del 2013, in quanto la novella non prevede che, in caso di esame della domanda di protezione alla frontiera ovvero nelle cosiddette «zone di transito», la Commissione territoriale competente debba concludere comunque l'esame della domanda entro un periodo massimo di 4 settimane, al termine del quale la domanda deve obbligatoriamente essere trasmessa alla Commissione territoriale competente per l'esame ordinario; infine, per quanto riguarda il caso di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di espulsione, la novella legislativa appare in contrasto con l'articolo 40 della Direttiva n. 32 del 2013, in quanto non prevede un esame preliminare di ammissibilità della domanda, mentre la norma europea stabilisce che tale

esame preliminare di ammissibilità debba essere comunque garantito allo straniero;

il decreto-legge, prevedendo, altresì la possibilità del trattenimento del richiedente asilo alla frontiera, risulta in contrasto anche con l'articolo 31, par. 8, della Direttiva 2013/32/UE, a termini del quale il trattenimento di un richiedente asilo è giustificato solo se questi, entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, non abbia presentato la sua domanda di protezione appena possibile. Palese risulta la violazione dell'articolo 13 della Costituzione sulla libertà personale. Altresì i luoghi del trattenimento sarebbero i centri di primo soccorso e accoglienza e in generale tutti i centri governativi di prima accoglienza indicati in violazione dell'articolo 10 della Direttiva 2013/33/UE del parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, che prescrive che il trattenimento può avvenire soltanto in appositi centri di permanenza temporanea o, in casi particolari, in istituti penitenziari;

costituisce un'ulteriore aberrazione la previsione all'articolo 10, sostanzialmente rimasto identico nel contenuto, discriminatorio ed afflittivo, dopo le modifiche richieste dal Presidente della Repubblica. La norma prevede infatti che in caso di condanna non definitiva o anche semplicemente di procedimento penale il questore ne dà tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale competente che provvede nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione. L'avvio di un procedimento penale, da un punto di vista costituzionale, non può portare all'allontanamento dal territorio nazionale di un soggetto che richiede protezione, in primo luogo perché il soggetto non è condannato in via definitiva e in secondo luogo perché la sua eventuale colpevolezza non può inficiare la richiesta di protezione che è legata a convenzioni internazionali non limitabili da provvedimenti nazionali. Le ripercussioni delle vicende giudiziarie penali del richiedente asilo sul riconoscimento della protezione internazionale costituiscono una innegabile forzatura costituzionale, soprattutto sul versante della garanzia del diritto di difesa come prevede il secondo comma dell'articolo 24 e il terzo comma dell'articolo 111 della Costituzione nonché per quanto concerne la presunzione di non colpevolezza di cui all'articolo 27 della Costituzione;

parimenti, l'introduzione di un reale affievolimento delle garanzie per lo straniero quando si prevede la possibilità della abrogazione della protezione umanitaria, non solo per i nuovi arrivati, che dovranno adeguarsi alle nuove e più stringenti disposizioni del Governo, ma anche per coloro che già godono di questo particolare tipo di protezione internazionale e che non se la vedranno rinnovata a scadenza, solleva forti dubbi di costituzionalità poiché si configura come l'impedimento del rinnovo di un diritto acquisito, permanendo le condizioni che lo hanno reso necessario;

la radicale ristrutturazione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale suscita notevoli perplessità sull'effettività del diritto d'asilo e sul rispetto degli obblighi derivanti dal rispetto del diritto dell'Unione. Gli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 142 del 2015 così come verrebbero modificati dal decreto-

legge delineano un sistema di accoglienza esclusivamente emergenziale che erogherebbe solo servizi essenziali. Ciò appare radicalmente non conforme alla Direttiva 2013/33/UE che dispone che gli stati membri devono assicurare condizioni di accoglienza (intesa sia come accoglienza materiale che accesso a servizi adeguati per situazioni vulnerabili, accesso all'informazione legale et.) che garantiscano un'adeguata qualità di vita e che solo in casi debitamente giustificati e per il più breve tempo possibile le condizioni di accoglienza possono essere ridotte rispetto agli *standard* definiti dalla norma europea;

suscita viva preoccupazione, soprattutto il riferimento alle persone vulnerabili e delle famiglie con minori, prime vittime di un sistema di accoglienza lacunoso e scarsamente vigilato;

l'articolo 13 del decreto nella parte in cui non consente l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo appare introdurre una irragionevole discriminazione, in violazione quindi dell'articolo 3, primo comma della Costituzione rispetto agli altri stranieri regolarmente presenti sul territorio, in possesso di un qualsiasi permesso di soggiorno; questi ultimi, infatti, se hanno una dimora abituale o un domicilio effettivo possono iscriversi alla competente anagrafe comunale, così come prevede l'articolo 6 del Testo Unico Immigrazione, senza preclusioni o ulteriori obblighi di legge;

l'approccio è ancora una volta quello emergenziale che propone politiche contrarie oltre che al buon senso alle più alte conquiste della civiltà introducendo vere e proprie aberrazioni giuridiche come la previsione all'articolo 14, della revoca della cittadinanza, come sanzione per la commissione di determinati reati, là dove la nostra Costituzione non ammette nessun regime speciale, nessuna ghettizzazione. Discriminare all'interno della cittadinanza significa creare un ordinamento separato sulla base dell'appartenenza etnica: un ritorno al passato, alcuni saranno cittadini, gli altri sudditi e ciò lede oggettivamente il principio di uguaglianza previsto dal primo comma dell'articolo 3 della Costituzione;

la revoca della cittadinanza, può determinare, per coloro che hanno rinunciato alla cittadinanza del Paese di origine l'assunzione dello *status* di apolide, da parte dei soggetti condannati in via definitiva per i reati contemplati nella norma. Tale profonda modificazione del quadro normativo vigente in tema di perdita automatica o rinuncia volontaria della cittadinanza contrasta con l'articolo 22 della Costituzione ai sensi del quale la cittadinanza non può mai essere revocata «per motivi politici»;

l'articolo 14 introduce il nuovo articolo 10-*bis* nella legge n. 91 del 1992, ossia l'istituto della revoca della cittadinanza – soltanto per coloro che l'hanno ottenuta per *ius soli* – nei confronti di chi sia stato definitivamente condannato per taluni gravi delitti, alcuni tra l'altro di natura politica, il che rende la novella in contrasto con l'articolo 22 della Costituzione; la norma, inoltre, è costituzionalmente illegittima per violazione dell'articolo 117, primo comma della Costituzione nella parte in cui prevede la revoca anche nell'ipotesi in cui la persona non abbia la cittadinanza di un altro Stato, il che farebbe cadere l'ormai ex cittadino italiano in una situazione di apolidia, in evidente contrasto con il divieto previsto

dall'articolo 8, primo comma della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, a cui l'Italia ha dato esecuzione con la legge n. 162 del 2015; la norma appare poi in evidente contrasto con l'articolo 27, terzo comma della Costituzione in quanto le sanzioni penali devono tendere alla rieducazione del condannato, in ragione della funzione risocializzante che, in caso di revoca della cittadinanza, appare concretamente irrealizzabile. Infine, la norma viola l'articolo 3, primo comma della Costituzione e, pertanto, risulta discriminatoria e irragionevole: infatti, in caso di concorso di reato di più soggetti, ad esempio, il cittadino italiano per *ius sanguinis* non si vedrebbe revocata la cittadinanza, mentre la revoca opererebbe soltanto per i cittadini italiani che l'hanno ottenuto per *ius soli*;

profili di incostituzionalità si manifestano anche nella parte del provvedimento che interviene in materia strettamente giudiziaria come nel caso dell'articolo 15 che prevede limitazioni al ricorso al gratuito patrocinio statuendo l'esclusione della liquidazione del compenso al difensore ed al consulente tecnico di parte nel processo civile nei casi in cui l'impugnazione sia dichiarata inammissibile e nei casi in cui le consulenze appaiano irrilevanti o superflue ai fini della prova. E ciò nonostante la Corte costituzionale con sentenza del 30 gennaio 2018 abbia affermato che la legge non precluda un'interpretazione che consenta di distinguere fra le cause che determinano l'inammissibilità dell'impugnazione. La modifica introdotta con il decreto-legge pertanto pone in essere una considerevole limitazione al gratuito patrocinio previsto nel nostro ordinamento per i non abbienti rivelandosi di fatto non compatibile con il diritto di difesa di cui all'articolo 24 della Costituzione;

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 840.

QP2

MARCUCCI, PARRINI, MIRABELLI, FERRARI, COLLINA, CERNO, ZANDA, MALPEZZI, VALENTE, BINI, CIRINNÀ

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante 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;

premessi che:

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame per l'assenza dei requisiti necessari per ricorrere al decreto-legge;

innanzitutto non ricorrono nel testo adottato dal Governo quei presupposti di necessità e di urgenza indispensabili per il legittimo utilizzo dello strumento del decreto-legge. Non è infatti, sufficiente la mera dichiarazione di necessità e di urgenza per giustificare l'adozione di un decreto-legge se, come nel provvedimento in esame, il contenuto del decreto risulta assolutamente carente dei requisiti prescritti dall'articolo 77 della Costituzione;

le misure previste in materia di protezione internazionale e immigrazione attengono, come si legge nella relazione di accompagnamento al decreto-legge, alla riorganizzazione della disciplina a tutela degli stranieri richiedenti asilo che, proprio per la complessità degli istituti coinvolti, avrebbe richiesto la presentazione di un disegno di legge ordinario anche, e soprattutto, al fine di valutare la compatibilità degli interventi previsti con gli obblighi costituzionali e con quelli derivanti dal rispetto degli accordi internazionali;

si tratta di una grave criticità avvertita dallo stesso Presidente della Repubblica che, contestualmente all'emanazione del decreto-legge, ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri (evento del tutto irrituale), in cui ha affermato «l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'articolo 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia»;

il fatto, poi, che le misure previste dal decreto-legge siano tra loro estremamente eterogenee costituisce di per sé l'evidente dimostrazione della carenza del requisito della straordinarietà del caso e della necessità e dell'urgenza di provvedere. Infatti, ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, i presupposti per l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo;

come, infatti, affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 «Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»;

a titolo esemplificativo, si citano le norme concernenti l'organizzazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, rispetto alle quali non ricorre alcun caso di straordinarietà, ma una mera e ordinaria esigenza di riorganizzazione;

premesso inoltre che:

venendo al merito del decreto-legge, contrariamente a quanto dichiarato nella relazione di accompagnamento, il provvedimento, il cui unico scopo è di strumentalizzare la paura dei cittadini, avrà come effetto quello di creare una maggiore insicurezza;

l'eliminazione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, infatti, comporterà il venir meno di un fondamentale strumento di integrazione: ciò causerà marginalità e clandestinità, con un aumento della propensione a delinquere e delle presenze illegali. In questo modo si condannano all'irregolarità migliaia di persone e si pregiudica in modo irrimediabile il percorso di integrazione finora intrapreso;

la sostituzione dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, presenta inoltre gravi profili di illegittimità e di inopportunità perché priva l'ordinamento italiano di un essenziale strumento di attuazione agli articoli 2 e 10 della Costituzione repubblicana. Come ha affermato a più riprese la Corte di Cassazione, la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo, indispensabile per dare piena attuazione articolo 10, terzo comma, della Costituzione, perché essa si caratterizza per il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale;

quanto al trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo, previsto dall'articolo 3 del decreto-legge, l'attuale formulazione dell'articolo, che prevede due nuove ipotesi di trattenimento motivate dalla necessità di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale, nonché un possibile lungo periodo di durata dello stesso, si ravvisa, anche, una violazione dell'articolo 13 della Costituzione e dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, poiché di fatto si sanziona con la privazione della libertà personale lo straniero per un fatto di cui non è responsabile;

considerato che:

una delle norme del presente decreto-legge che produrrà con tutta evidenza maggiore insicurezza, sia per i richiedenti asilo che per i cittadini italiani, è quella prevista dall'articolo 12 sull'accoglienza dei richiedenti asilo. Questo dispone il sostanziale smantellamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), poiché riserva i servizi di accoglienza degli enti locali ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, escludendo dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale come finora previsto e i titolari di protezione umanitaria;

l'esistenza dello SPRAR, sistema che esiste da oltre sedici anni e che era stato considerato da tutti i governi (compresi quelli di centro-destra) come il sistema «modello» da presentare in Europa, ha dimostrato che solo l'accoglienza in strutture diffuse, seguite da personale qualificato in numero adeguato e attraverso una appropriata distribuzione sul territorio

dei richiedenti asilo, agevola l'autonomia e l'indipendenza delle persone, da un lato, ed i processi di integrazione dall'altro;

il suo smantellamento determinerà un grave pericolo per la sicurezza pubblica con il rischio dell'insorgere di tensioni sociali, nonché l'aumento della popolazione presente nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS) – i centri in cui attualmente si trova la maggior parte dei migranti presenti in Italia – con un contestuale peggioramento delle condizioni di vita all'interno degli stessi e un conseguente aumento delle esigenze di controllo e di sicurezza da parte delle Forze dell'ordine;

il decreto-legge non chiarisce poi cosa avverrà alle migliaia di migranti ospiti dello SPRAR: l'unica cosa certa sarà il venir meno dei percorsi di integrazione e la condanna all'emarginazione e alla clandestinità;

considerato che:

un'ulteriore previsione che aumenterà l'insicurezza ed è foriera di una grave discriminazione è quella disposta dall'articolo 13 per cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti. Innanzitutto, questa norma introduce, in palese violazione dell'articolo 3 della Costituzione, una irragionevole discriminazione dei richiedenti asilo rispetto agli altri cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno. Inoltre al diritto delle persone effettivamente presenti su un territorio ad essere iscritte all'anagrafe dei residenti di un determinato comune dovrebbe corrispondere la possibilità per gli amministratori locali di conoscere con certezza il numero delle persone presenti sul proprio territorio e di determinare i servizi pubblici e sociali che i Comuni hanno l'obbligo di garantire. Peraltro, poiché nessuna persona regolarmente soggiornante, come lo è il richiedente asilo, può restare sul territorio senza che la sua presenza sia rilevata, si creerà contenzioso per stabilire quale debba ritenersi la dimora abituale del richiedente, creando così incertezze per gli enti locali, confusione amministrativa senza alcun beneficio per la collettività;

rilevato che:

l'articolo 14 prevede l'aumento da ventiquattro a quarantotto mesi del termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per cosiddetta naturalizzazione, precisando che la nuova disciplina dei termini si applica anche ai procedimenti di conferimento della cittadinanza in corso alla data di entrata in vigore del decreto. Ciò, oltre a produrre una ulteriore e ingiusta incertezza per coloro che hanno presentato una regolare richiesta già da due anni, è un elemento che fa venir meno la certezza del diritto;

rilevato inoltre che:

molte delle previsioni contenute nel decreto-legge aggravano l'impegno, i compiti e le responsabilità per le Forze dell'ordine. Infatti, se da una parte il raddoppio fino a sei mesi dei tempi di trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio aumenterà le esigenze di controllo e l'applicazione dei molti nuovi divieti previsti nel decreto sarà certamente dif-

ficoltosa, dall'altra non si può negare che per le Forze dell'ordine ne deriverà un aggravio sia burocratico che operativo, a detrimento della concreta attività di prevenzione e repressione dei reati e quindi per la più complessiva sicurezza pubblica per i cittadini;

considerato altresì che:

l'articolo 36 del decreto-legge riscrive le norme del codice antimafia sulla gestione dei beni confiscati alla mafia prevedendo anche la possibilità di venderli al miglior offerente. Vi è il rischio che i beni messi all'asta non solo siano venduti a prezzi svalutati ma, altresì, che il loro acquisto possa essere realizzato da componenti di quella «area grigia», composta da professionisti, imprenditori, faccendieri, che agisce formalmente nella legalità, ma in realtà opera per la riuscita di operazioni commerciali e finanziarie capaci di riciclare il danaro sporco e di provenienza illecita (es. evasione fiscale, truffe, frodi). Il rischio che si aggirino i palletti previsti per garantire una vendita controllata sono concreti;

considerato infine che:

l'intero provvedimento è improntato ad una logica punitiva nei confronti dei migranti, assolutamente poco lungimirante e niente affatto risolutiva dei problemi legati al fenomeno della migrazione, considerato che solo l'integrazione, un solido sistema di accoglienza e la creazione di una cornice di diritti e di doveri per ogni migrante possono essere la risposta al fenomeno della migrazione e, non di certo, l'ingannevole e mendace promessa di allontanare dal territorio nazionale persone che richiedono protezione;

delibera,

ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 840.
