



www.padovacittaaperta.net

DECRETI SICUREZZA UN ANNO DOPO

Orientamenti giurisprudenziali e casi collegati

A cura dell'Avv. Davide Zagni, Giuristi Democratici di Padova, Sez. Giorgio Ambrosoli

SOMMARIO

- 1) La protezione umanitaria**
- 2) Sistema di accoglienza**
- 3) Iscrizione anagrafica richiedenti asilo**
- 4) Le sanzioni pecuniarie alle ONG**
- 5) Gli antecedenti del Decreto Sicurezza**
- 6) Figure incriminatrici**
- 7) Domande di cittadinanza**

ABOLIZIONE DELLA PROTEZIONE UMANITARIA

Cosa prevede la norma

Il d.l. del 04/10/2018 n. 113, convertito nella legge n. 132/2018, ha abolito l'istituto della protezione umanitaria, prevedendo, in casi specifici il rilascio di *“speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario”*.

In particolare l'art. 1 del Decreto Legge reca come titolo l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario.

Come è intervenuta la giurisprudenza

L'unica previsione per la disciplina transitoria è data dal comma 8 che prevede che *“Nei procedimenti in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali la Commissione territoriale non ha accolto la domanda di protezione internazionale e ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno*

recante la dicitura “casi speciali” ai sensi del presente comma, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.”

I primi interventi sull'applicazione dei principi relativi alla successione delle leggi nel tempo si hanno con le pronunce della magistratura di merito; come argomenta il Tribunale di Firenze, non riconoscere il diritto alla protezione umanitaria per le domande di protezione internazionale introdotte prima dell'entrata in vigore del D.l. 113/2018 implica che *“si verrebbe a creare un'irragionevole discriminazione tra coloro che hanno presentato la domanda di protezione prima del 05/10/2018 o radicato una controversia prima di quella data – magari molto tempo prima, senza che sia intervenuta la definizione del procedimento nei termini indicati dal legislatore, con quelli i cui procedimenti, introdotti in pari data, sono stati invece decisi prima del 05/10/2018, (Cfr. Trib. Firenze, ord. del 15/10/2018).*

Per Giudice del Tribunale di Trento la scelta dell'irretroattività delle norme in materia di protezione umanitaria deve essere frutto di un'interpretazione costituzionalmente orientata (Tribunale di Trento, ordinanza del 9/01/2019).

In pieno accordo con queste pronunce si aggiunge anche la voce della Procura Generale presso la Corte di Cassazione, la quale, in una delle proprie recenti conclusioni afferma che *“il diritto alla protezione umanitaria, che sia già entrato a far parte del corredo individuale dei diritti (per effetto della normativa vigente al momento in cui la persona di nazionalità straniera abbia formalizzato la domanda di protezione), non può essere dimidiato, o diversamente interpretato, o eliminato sulla base di una normativa sopravvenuta che non ha regolato il regime transitorio”* (così le conclusioni del Procuratore Generale Luisa De Renzis, del 15.1.2019).

Questo orientamento è stato dapprima confermato dalla stessa Corte di Cassazione, nella sentenza 4890/2019¹, e successivamente, a seguito della battuta di arresto segnata dall'ordinanza interlocutoria 11749/2019, la questione è giunta davanti alle Sezioni Unite, che con la sentenza **SS.UU. 29459/2019** hanno consacrato il suesposto principio di diritto².

1 che nel confermare la validità di tale interpretazione ha ribadito che: *“La normativa introdotta con il [d.l. n. 113 del 2018](#), convertito nella [l. n. 132 del 2018](#), nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, del d. lgs. n. 286 del 1998 e delle altre disposizioni consequenziali, sostituendola con la previsione di casi speciali di permessi di soggiorno, non trova applicazione in relazione a domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5/10/2018) della nuova legge. Tali domande saranno, pertanto, scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione”*.
2 *“in tema di successione delle leggi nel tempo in materia di protezione umanitaria, il diritto alla protezione, espressione di quello costituzionale di asilo, sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e la domanda volta a ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile; ne consegue che la normativa introdotta con il D.L. n. 113 del 2018, convertito con L. n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina contemplata dal D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6, e dalle altre disposizioni consequenziali, non trova applicazione in relazione a domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari*

APPLICAZIONE RETROATTIVA D.L. SALVINI IN RELAZIONE AL DIRITTO ALL'ACCOGLIENZA

Come intervie il Decreto Sicurezza nel quadro dell'accoglienza

Il comma 1 dell'art. 12 del D. Salvini prevede che la sostituzione parole: “*dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria*” sono sostituite dalle seguenti: “*dei titolari di protezione internazionale e dei minori stranieri non accompagnati*, in relazione agli aventi diritto all'ingresso nel sistema SPRAR, escludendo così i richiedenti asilo e i titolari della protezione umanitaria.

Il comma 6 prevede che “*I titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.*”

La situazione di fatto

La situazione si situa in un momento di crollo degli arrivi (7.632 persone sbarcate dal primo gennaio 2019 al primo ottobre 2019 contro le 105.737 dello stesso periodo nel 2017) e quindi del numero di persone in accoglienza (105.142 al 31 luglio 2019, -34% rispetto al 2018), si affianca l'azzeramento del livello dei servizi previsto dall'ultimo “Schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativo alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza”.

Il principio irretroattività del decreto sicurezza sancito dalla SS.UU. in relazione al riconoscimento della protezione umanitaria ha comportato un'applicazione analogica anche in relazione al diritto all'accoglienza nel trasfuso sistema SIPROIMI per i titolari di protezione umanitaria.

proposte prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge; tali domande saranno, pertanto, scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione, ma, in tale ipotesi, l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base delle norme esistenti prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 113 del 2018, convertito nella L. n. 132 del 2018, comporterà il rilascio del permesso di soggiorno per “casi speciali” previsto dall'art. 1, comma 9, del suddetto decreto legge.

In tema di protezione umanitaria, l'orizzontalità dei diritti umani fondamentali comporta che, ai fini del riconoscimento della protezione, occorre operare la valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza”.

Tra le ultime pronunce, ricordiamo quella del Tar Veneto (sent. TAR Veneto Sezione III - Sentenza 20 dicembre 2019 n. 1395) che ha stabilito che i titolari della protezione umanitaria conservano il diritto a mantenere l'accoglienza nelle strutture abilitate e deputate precedentemente per legge ad ospitarli, ovvero il sistema SPRAR trasformato successivamente in SIPROIMI.

Stesso ragionamento, in sintonia con i principi espressi dalla Cassazione 4890/2019 sulla protezione umanitaria, per quanto riguarda il diritto all'inserimento nel SIPROIMI ex SPRAR si applica nel caso la domanda di inserimento sia stata avanzata prima dell'entrata in vigore del D.l. sicurezza, sussistendone i requisiti, ed essendo il ritardo attribuibile all'inerzia dell'amministrazione (TAR Lombardia 478/2019).

Il principio espresso, a prescindere dai singoli casi, però deve ritenersi applicabile in generale anche a tutti coloro che hanno ottenuto la protezione umanitaria prima dell'entrata in vigore del Dl Salvini, anche qualora non fossero inseriti in accoglienza né avevano fatto domanda di inserimento nelle varie strutture.

Da ultimo ricordiamo la sentenza del TAR Marche del 9 marzo scorso (TAR Marche, sez. I, sentenza non definitiva 4 – 9 marzo 2020, n. 172), che in relazione alla domanda di inserimento nel sistema SPRAR formulata dopo l'entrata in vigore del Decreto Sicurezza, respinge il ricorso ma solleva la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.

LA CANCELLAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA

Il Decreto 113/2018 interviene sul decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 in relazione al diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo inserendo all'art. 4 il comma *1-bis*. *Che prevede che “Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e dell'art. 6, comma 7, del decrall'articolo 5,*

Il comma 3 del medesimo articolo viene riformulato nei seguenti termini: “ *L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato...*”

Prassi applicativa

Il divieto introdotto dalla nuova norma, proprio per come formulato si riferisce alle nuove iscrizioni, che non potrebbero più essere effettuate sulla base di un permesso di soggiorno per richiesta asilo rilasciato ai sensi dell'art. 4 d.lgs. 142/15. La norma però non può comportare l'automatica cancellazione dei richiedenti asilo già iscritti (si ricorda che

il testo precedente dell'art. 4 d.lgs. 142/15, come modificato dal d.l. 13/17, prevedeva il diritto alla iscrizione all'anagrafe del Comune ove aveva sede il centro di accoglienza del richiedente). La cancellazione dovrà quindi avvenire nei casi previsti dall'art. 11 DPR 223/89 (**irreperibilità, mancato rinnovo del permesso, mancata comunicazione del rinnovo**) e con le procedure ivi previste (non prima di 6 mesi dalla scadenza del permesso e comunque previo avviso all'interessato).

L'opzione dell'iscrizione anagrafica seguendo la via dell'interpretazione costituzionalmente orientata

A fronte del respingimento di alcuni ricorsi da parte di alcuni tribunali, il tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata è stato condotto da alcuni tribunali di merito (Tribunale di Bologna con l'ordinanza del 2.5.2019, Tribunale di Firenze con l'ordinanza del 18.3.2019, Tribunale di Genova con l'ordinanza del 22.5.2019) che hanno seguito il seguente ragionamento: l'art. 4 comma 1 bis d.lgs. 142/2015 non pone un divieto espresso di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo titolare del permesso di soggiorno, in quanto la norma, infatti, si limita a dire che il permesso di soggiorno "non costituisce titolo"; e quindi costituisce una mera prova della regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio; dato che il d.lgs. 142/2015 all'art. 5 bis come introdotto dalla l. 46/2017 e poi abrogato dal d.l. 113/2018 aveva introdotto una procedura semplificata di iscrizione all'anagrafe del richiedente asilo, secondo questi tribunali il decreto Salvini sarebbe intervenuto solo sulla procedura semplificata e si deve ritenere quindi ancora sussistente il diritto all'iscrizione anagrafica ordinaria.

In Veneto possiamo riportare il caso pilota condotta da un Team legale di esperti in materia di residenza anagrafica, che nel maggio 2019 è riuscito ad ottenere l'iscrizione anagrafica di un richiedente asilo nell'anagrafe comunale di Padova.

La rimessione della questione alla Corte Costituzionale

Dopo la sentenza 194/2019 del 24/07/2019 con cui la Corte Costituzionale dichiara inammissibile il ricorso promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Toscana, Calabria, per difetto di motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali, il Tribunale di Ancona, solleva invece questione di legittimità costituzionale, con l'ordinanza del 29 luglio 2019, per violazione del principio di uguaglianza con riferimento agli artt. 2 Cost., 3 Cost., 117 Cost. in riferimento all'art. 2 protocollo addizionale alla C.e.d.u. n. 4, 117 Cost. in riferimento all'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

La Corte doveva pronunciarsi in marzo ma per le problematiche legate alla situazione contingente la discussione è stata rinviata.

I DIVIETI DI INGRESSO ALLE ONG E LE SANZIONI AMMINISTRATIVE, PECUNIARIE E ACCESSORIE (D. Sicurezza bis, 14/06/2019 n° 53, del 14/06/2019, Legge 8 agosto 2019 n. 77)

L'art. 2 del d Sicurezza bis dopo la conversione in Legge prevede l'inserimento all'articolo 12 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, del comma 6 bis.

“6-bis. Salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, il comandante della nave è tenuto ad osservare la normativa internazionale e i divieti e le limitazioni eventualmente disposti ai sensi dell'articolo 11, comma 1-ter. In caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, si applica al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 150.000 a euro 1.000.000. La responsabilità solidale di cui all'articolo 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si estende all'armatore della nave. È sempre disposta la confisca della nave utilizzata per commettere la violazione, procedendosi immediatamente a sequestro cautelare. A seguito di provvedimento definitivo di confisca, sono imputabili all'armatore e al proprietario della nave gli oneri di custodia delle imbarcazioni sottoposte a sequestro cautelare.

La casistica

In applicazione del novellato art. 12 comma 6bis t.u. immigrazione, fatta salva la sanzione penale prevista dall'art. 650 c.p. (particolarmente richiamata e severamente applicata in questi giorni), sono state irrogate multe draconiane a varie ONG, tra cui la Marie Eleonore, che ha ricevuto la sanzione di 300.000 € notificata dalla Prefettura di Ragusa, ed è rimasta confiscata nel porto di Pozzallo dall'agosto 2019, l'ultima nave ad essere fermata dal Ministro dell'Interno prima della caduta del Governo giallo verde.

Stesso discorso vale per le navi Mediterranea e Saving Humans, a gennaio 2020 custodite a Licata. Sono in corso i procedimenti amministrativi per il dissequestro delle imbarcazioni.

LE ACCUSE DI SEQUESTRO DI PERSONA, EPISODI ANTECEDENTI AI D. SICUREZZA

Il caso Vos Thalassa, giugno 2018

Il Gip di Trapani con sentenza del maggio 2019 assolve gli imputati, cittadini stranieri migranti, partiti dalla Libia, che avevano preso il controllo del rimorchiatore Vos Thalassa che li aveva

soccorsi, accerchiando il primo ufficiale in comando e un altro marinaio, costringendo l'intera imbarcazione, prima diretta verso la Libia, a far rotta verso l'Italia, dove venivano soccorsi dalla nave della marina militare Diciotti.

La condotta loro viene considerata scriminata per legittima difesa.

Il Gip considera la condotta degli imputati legittima, in quanto il rimorchiatore dirigendosi verso la Libia ha violato la Convenzione SAR che prevede in capo alla nave di uno degli stati contraenti l'obbligo di sbarcare i migranti in un porto sicuro.

Caso Diciotti, agosto 2018

Nell'agosto 2018, 190 persone vengono soccorse dalla nave della marina italiana il 14 agosto, siamo in zona SAR maltese, e per una questione di competenze ha così inizio un braccio di ferro con l'Italia a seguito del quale i migranti vengono fatti sbarcare a Catania il 20 agosto. La procura di Catania, guidata da Carmelo Zuccaro, chiede al tribunale dei ministri di archiviare il procedimento nei confronti del ministro dell'interno in quanto il ritardo nello sbarco dei migranti soccorsi dalla Diciotti è stato giustificato dalla scelta politica, non sindacabile dal giudice penale per la separazione dei poteri, di combattere in sede europea per una distribuzione più equa dei migranti (il 24 agosto dello stesso mese si è riunita infatti la Commissione europea).

Il tribunale dei ministri non ha accettato la richiesta di archiviazione.

Per il tribunale dei ministri c'è stata la precisa volontà del ministero dell'interno di privare della libertà personale le persone a bordo della Diciotti.

La giunta per le immunità respinge la richiesta di autorizzazione a procedere il 19 febbraio 2019.

Vicenda Sea Watch, giugno 2019

In relazione al blocco della nave dell'ONG olandese in primo luogo, a fronte del provvedimento di divieto di ingresso del Ministro dell'Interno, è degno di nota il provvedimento della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 25 giugno 2019, che rigetta l'istanza di misure cautelari della Sea Watch 3, istanza già respinta dal Tar Lazio, il 19 giugno, in considerazione del fatto che i soggetti vulnerabili erano già stati fatti sbarcare.

Nel provvedimento della Corte EDU non c'è tuttavia alcuna legittimazione della campagna diffamatoria del Ministero dell'Interno ma solo una analisi della situazione per i presupposti dell'applicazione delle misure cautelari.

Per quanto riguarda i reati contestati alla comandante della Sea Watch ovvero gli artt. 1100 del Codice della Navigazione (resistenza o violenza contro nave da guerra) e l'art. 337 c.p. (resistenza a pubblico ufficiale), il Gip di Agrigento, con ordinanza del 2 luglio 2019, ha rigettato la richiesta di convalida del provvedimento di arresto eseguito dalla Guardia di Finanza di Lampedusa, così come la richiesta del PM di applicazione della misura cautelare del divieto di dimora in provincia di Agrigento.

In relazione al reato di cui all'art. 1100 cod. nav., l'ordinanza si riporta alla sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2000 secondo cui le unità navali della GdF sono considerate "*navi da guerra*" soltanto «*quando operano fuori dalle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia un'autorità consolare*»: circostanze queste non sussistenti nel caso di specie, atteso che la nave della GdF stava operando in acque territoriali.

Rispetto alla contestazione del reato di resistenza a pubblico ufficiale 337 c.p. il GIP ritiene la condotta scriminata per adempimento del dovere di soccorso di naufraghi (art. 51 c.p.), riportandosi alle fonti del diritto nazionale e internazionale, che prevedono e legittimano non solo la condotta di soccorso ma anche tutte le attività successive. Secondo il Gip le fonti nazionali devono retrocedere di fronte alle norme pattizie di carattere internazionale e pertanto il divieto di ingresso va disapplicato.

La Cassazione conferma la decisione del GIP.

Vicenda Open Arms, agosto 2019

Il TAR Lazio, in relazione al caso della nave di soccorso dell'ONG spagnola Proactiva Open Arms, emette l'ordinanza cautelare del 13 agosto 2019 con la quale sospende il divieto di ingresso del Ministero dell'interno emesso nei confronti di Open Arms, in base alla prospettata situazione di eccezionale gravità ed urgenza tale da giustificare di prestare l'immediata assistenza alle persone soccorse maggiormente bisognose.

E' pendente l'autorizzazione a procedere avanti al Senato per il reato di sequestro di persona.

Caso Gregoretti luglio 2019

La Giunta per le immunità ha dato l'autorizzazione al processo nel febbraio di quest'anno (siamo a conoscenza di tutti i retroscena politici in concomitanza con il voto alle regionali).

FIGURE INCRIMINATRICI DECRETO SICUREZZA

Blocco stradale

La fattispecie³ è molto applicata per tutti i cortei che le forze di sicurezza ritengono non organizzati, oppure per le contestazioni sindacali.

Si potrebbe definire l'antecedente giuridico della figura della nuova zona rossa, e sarebbe interessante studiare l'evoluzione futura di queste misure.

DOMANDE DI CITTADINANZA

Il comma 2 dell'articolo 8 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91 così recitava: *“l’emanazione del decreto di rigetto dell’istanza è preclusa quando dalla data di presentazione dell’istanza stessa, corredata dalla prescritta documentazione, sia decorso il termine di due anni”*.

L'art. 14 del decreto sicurezza, il quale prevede che *“Le disposizioni di cui al comma 1, lettera c),”* ovvero il nuovo termine di 48 mesi in luogo del precedente più breve di 730 giorni (2 anni), *“si applicano ai procedimenti di conferimento della cittadinanza **in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto**”*.

³ Chiunque, al fine di impedire ed ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata ed ordinaria o comunque ostruisce ed ingombra, allo stesso fine, la strada stessa, e' punito con la reclusione da uno a sei anni.