

Emergenza immigrazione, regimi speciali, diritti fondamentali: prime notazioni sul decreto “Minniti-Orlando”

di *Claudio Panzera*

Il d.l. 13/2017 (c.d. “Minniti-Orlando”, conv. con modif. nella l. 46/2017) introduce importanti novità in tema di immigrazione e asilo, mirando a tre obiettivi: velocizzare le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, identificare più efficacemente gli stranieri soccorsi in mare o rintracciati sul territorio in posizione irregolare, aumentare l’effettività dei provvedimenti di espulsione e allontanamento. Il presupposto fattuale dell’intervento normativo è individuato nell’impennata dei flussi di ingresso dell’ultimo triennio, che ha messo in seria difficoltà il sistema ordinario di gestione dell’accoglienza e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, solo di recente innovate con il d.lgs. 142/2015 (nell’arco temporale 2013-2016, le domande di asilo presentate in Italia sono quasi quintuplicate). Che si tratti di situazioni davvero imprevedibili può forse dubitarsi. Il ricorso alla decretazione d’urgenza, piuttosto, rimarca la prospettiva – questa, sì, *emergenziale* – con la quale da troppo tempo gli organi di governo nazionali guardano al fenomeno, incardinando le risposte in regimi normativi “speciali”, spesso derogatori *in pejus* delle regole comunemente applicabili (si pensi, per tutti, al rovesciamento della logica dell’art. 13 Cost. nel discusso istituto della “detenzione amministrativa”, nel quale la convalida successiva della restrizione è ormai la regola e non più l’eccezione: v. Pugiotto, in questa *Rivista*, 3/2014, 573 ss.).

Ciò detto, una dichiarazione di illegittimità per violazione dell’art. 77 Cost. sembra comunque improbabile. La giurisprudenza costituzionale, come si sa, richiede a tal fine che la carenza dei presupposti fattuali sia *evidente* o che la loro valutazione da parte del Governo risulti *manifestamente* arbitraria (sentt. 133 e 287/2016); nello specifico, nessuna delle due opzioni appare di facile dimostrazione per l’intero decreto. In secondo luogo, benché questo contenga disposizioni eterogenee, neppure si ravvisano contenuti del tutto estranei rispetto agli scopi dichiarati, tali da desumerne con certezza la natura di norme *intruse* (sul principio che l’omogeneità-coerenza del decreto possa essere soddisfatta anche solo sul piano finalistico-funzionale, v. sentt. 22/2012, 32/2014, 72/2015, 244/2016). Infine, che il decreto contenga, per ragioni sostanzialmente organizzative, alcune norme ad applicazione differita (v. l’art. 21) non risulta di per sé incompatibile con la *ratio* dell’istituto (da ultimo, sent. 16/2017). Una verifica in termini di omogeneità materiale o finalistica, però, potrebbe essere recuperata in sede di scrutinio delle disposizioni aggiunte dalla legge di conversione (in specie, l’art. 21-*bis*), in virtù del nesso logico che deve necessariamente sussistere fra i contenuti dell’uno e dell’altro anello della “catena” normativa (sentt. 154/2015 e 94/2016).

Passando adesso all’esame dei principali contenuti del decreto (che, in base all’art. 19-*bis*, non si applica ai minori stranieri non accompagnati, destinatari della più favorevole disciplina dettata dalla successiva l. 47/2017), alcune disposizioni meritano una valutazione positiva mentre altre suscitano perplessità.

Fra le prime, quelle in materia di iscrizione anagrafica (adempimento essenziale per dare “visibilità” anche giuridica a soggetti che di fatto vivono per un certo tempo su un territorio specifico) e di c.d. *welfare generativo*, sotto forma di incentivo all’impiego dei richiedenti protezione in attività di utilità sociale, su base volontaria (misura importante per favorire occasioni di “incontro” fra popolazione locale e immigrati, quale inizio di un auspicabile percorso di integrazione).

Più complesso il discorso in ordine ai restanti contenuti del decreto. È possibile distinguere tre ambiti: le sezioni specializzate, la semplificazione delle procedure, l’identificazione e il trattenimento.

Nella prospettiva di migliorare l’efficienza e la rapidità della risposta giurisdizionale, sono istituite apposite *sezioni specializzate* presso i tribunali ordinari ove hanno sede le Corti d’appello, composte da magistrati già in servizio che dimostrino di possedere una competenza in materia e la conoscenza della lingua inglese o francese. La scelta – che rafforza la tendenza in atto alla “specializzazione” della giurisdizione ordinaria – comporta la devoluzione alle nuove sezioni di numerose controversie (riconoscimento della protezione internazionale e umanitaria, identificazione dello Stato competente all’esame della relativa domanda, convalida del trattenimento dei richiedenti e proroga dello stesso, diritto di soggiorno e allontanamento dei cittadini UE e loro familiari, provvedimenti sul ricongiungimento e l’unità familiare,

accertamento dello stato di apolidia e della cittadinanza italiana), rispetto alle quali non è agevole identificare una matrice unitaria al di fuori della *qualifica soggettiva* dei ricorrenti, fundamentalmente “non-cittadini”. La competenza delle nuove sezioni va oltre l’ambito della protezione internazionale ma non copre l’intera area dell’immigrazione: difatti, restano intatte le attribuzioni in materia del giudice di pace e del Tar, con possibili conflitti di competenza. Infine, il mancato ampliamento dell’organico (al suo posto, si prevede un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali: art. 11), può rivelarsi controproducente, soprattutto nella prospettiva di un fenomeno destinato a stabilizzarsi nei prossimi decenni.

Un secondo gruppo di disposizioni è diretto a *semplificare le procedure*, allo scopo di accelerare la definizione della posizione del richiedente, ma con notevoli ricadute sull’esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale dell’interessato, che ne esce ridimensionato. Fra le varie misure adottate (in tema di notificazioni degli atti e di videoregistrazione dell’audizione presso le commissioni territoriali competenti per l’esame della domanda), si segnalano due importanti novità nella procedura di fronte alle sezioni specializzate: la sostituzione del rito sommario di cognizione con il rito camerale e l’esclusione della reclamabilità in appello. L’udienza pubblica, da regola che era, diventa eccezione: il giudice procedente la dispone in casi tassativamente indicati (la mera richiesta di parte non è sufficiente, se l’udienza non è ritenuta «essenziale» ai fini della decisione), al di fuori dei quali egli si avvarrà solo della videoregistrazione e del contraddittorio scritto. L’audizione *diretta* del richiedente non è dunque scontata, ancorché si versi in un giudizio avente ad oggetto un suo diritto fondamentale – quello all’asilo – che ne protegge molti altri e l’interessato non disponga di ulteriori rimedi al di fuori del ricorso, per i soli vizi di legittimità, in Cassazione. Pur riconoscendo che la conformazione degli istituti processuali rimane un campo su cui il legislatore esercita un’ampia discrezionalità (sentt. 182/2014 e 194/2015), la giurisprudenza costituzionale ha corretto negli anni alcune rigidità del rito camerale (nn. 93/2010, 135/2014, 97 e 109/2015, in materia di esecuzione penale), stabilendo altresì che questo non frustra il diritto di difesa *purché ne siano assicurati lo scopo e la funzione* (nn. 170/2009 e 10/2013). Per altro verso, pur non essendo costituzionalmente imposto (nn. 107/2007, 190/2013 e 243/2014), il doppio grado di giudizio rappresenta un istituto di generale applicazione nel sistema processuale italiano, il che porta a interrogarsi sulla *ragionevolezza* dell’eccezione prevista in questo caso.

Il punto, allora, è stabilire se l’eventualità che la posizione giuridica del richiedente asilo sia definita *nel merito* senza che l’interessato venga direttamente udito da un giudice terzo e imparziale – e non dalla sola autorità amministrativa nella prima fase – pregiudichi o meno lo scopo e la funzione del diritto alla difesa (anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: spec. sentt. *Bocellari e Rizzo* del 13.11.2007 e *Lorenzetti* del 10.4.2012; sul punto, anche la Corte di giustizia è stata investita di una questione pregiudiziale dal Trib. Milano, ord. 14.6.2016). Poiché il procedimento speciale si giustifica con l’ingente numero delle domande di protezione avanzate negli ultimi anni (le altre materie devolute alle sezioni continuano, infatti, ad essere regolate dal rito sommario), una futura e auspicabile normalizzazione del contesto dovrebbe a rigore portare a riconsiderare la ragionevolezza di una tale differenziazione. Infine, suscita qualche dubbio di compatibilità con il diritto alla difesa la sostituzione della comparizione del richiedente protezione all’udienza di convalida del trattenimento (o della sua proroga) con la mera audizione a distanza in videoconferenza direttamente dal centro ove è trattenuto: non solo viene attenuata l’immediatezza del contatto fra l’interessato e chi lo giudicherà in un procedimento attinente alla più antica garanzia costituzionale della persona (*l’habeas corpus*), ma il difensore dovrà scegliere se essere fisicamente presente di fronte al giudice nell’aula dell’udienza o accanto al suo assistito nel centro.

Il terzo e ultimo gruppo di disposizioni concerne le misure introdotte per agevolare l’identificazione e il trattenimento amministrativo degli stranieri, due aspetti tradizionalmente critici della gestione dell’immigrazione nel nostro Paese.

Quanto alla prima, il decreto non pare offrire una seria copertura legale al discusso approccio basato sugli *hotspots*, punti di primo soccorso e soprattutto di identificazione degli stranieri rintracciati in posizione irregolare alla frontiera come sul territorio o soccorsi in mare nell’ambito delle operazioni *EU-NAVFOR MED*. Si tratta, com’è noto, di luoghi tendenzialmente chiusi, ove i migranti sono trattenuti per il tempo necessario all’espletamento delle operazioni da compiere (24/48 ore è il termine indicativo, raramente osservato) e si relazionano esclusivamente con personale delle forze dell’ordine e delle agenzie europee che operano una prima e fondamentale selezione fra richiedenti asilo e irregolari, ciascuno di

essi destinato ad un circuito ben diverso nelle successive fasi (accoglienza o ricollocazione da un lato, rimpatrio dall'altro). L'art. 17 del decreto si limita ad individuare genericamente, con rinvio alla normativa vigente, i "punti di crisi" già attivi, mentre poco dice in merito alle attività ivi compiute, che continuano ad essere regolate in dettaglio da circolari e linee guida ministeriali, senza reali controlli di terzi esterni sul rispetto effettivo di tali regole. Si determina, dunque, un'oggettiva restrizione della libertà personale del migrante, rimessa in tutto e per tutto ad organi del potere esecutivo, al di fuori del quadro di garanzie costituzionali e convenzionali (v. sent. *Kblajfia* del 15.12.2016, annotata da Bonetti in questa *Rivista*, 1/2017, 176 ss.) previste per tali ipotesi: riserva di legge e di giurisdizione, anzitutto, ma anche tassatività delle ipotesi di trattenimento (sul punto, da ultimo, Penasa, in *Rivista AIC*, 2/2017).

Il decreto, infine, consolida il problematico istituto della detenzione amministrativa, portando a 1.600 posti la capienza dei centri di identificazione ed espulsione, trasformati in centri di permanenza per i rimpatri e distribuiti in modo più omogeneo sul territorio nazionale, d'intesa con le Regioni interessate. Fra i motivi del trattenimento, a parte il rifiuto di farsi identificare, equiparato al rischio di fuga, compare adesso il *respingimento differito* dello straniero (ancorché non pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza) che si ritiene abbia presentato domanda di asilo al solo fine di sottrarsi alla misura, in analogia con quanto previsto dalla normativa vigente per il caso del provvedimento di *espulsione* (dei soggetti pericolosi) non immediatamente eseguibile. Si supera così un orientamento giurisprudenziale che aveva ritenuto – correttamente, ad avviso di chi scrive – non omologabili le due ipotesi (Trib. Torino, sez. I civ., 22.10.2015; Trib. Bari, 16.12.2015 e 20.1.2016; Trib. Roma, 17.8.2016). In ogni caso, sulla sorte del discusso istituto del respingimento differito pende attualmente la scure del giudizio di costituzionalità (Trib. Palermo, ord. del 17.11.2016). Un'ottima occasione, se la Consulta vorrà, per fare chiarezza sul punto.

CLAUDIO PANZERA è ricercatore confermato di Diritto costituzionale nell'Università *Mediterranea* di Reggio Calabria