

Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell’immigrazione e dell’asilo*

CECILIA CORSI**

Data della pubblicazione sul sito: 4 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

C. CORSI, *Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell’immigrazione e dell’asilo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario *Il diritto di asilo dopo il d.l. n. 130/2020 in tema di immigrazione e protezione internazionale*, organizzato presso la Scuola Superiore Sant’Anna il 16 dicembre 2020. Il contributo è inserito nella sezione monografica del fascicolo n. 1/2021 del *Forum di Quaderni Costituzionali*.

** Professoressa Ordinaria di Istituzioni di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi di Firenze. Indirizzo mail: cecilia.corsi@unifi.it.

Dopo mesi di dibattito sulla necessità di porre mano al quadro normativo risultante dai decreti del 2018 e 2019 e dopo una complessa mediazione tra le forze politiche di maggioranza (il testo era già definito a fine luglio, ma si è voluto attendere la celebrazione della tornata elettorale regionale), il Governo ha approvato il decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, “recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all’utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”. Le Camere lo hanno convertito con modifiche con l. 18 dicembre 2020, n. 173.

In questa breve nota introduttiva ci si limiterà ad offrire qualche spunto di riflessione, cercando di mettere in luce quali siano i profili di cambiamento, ma dando conto anche dei non pochi elementi di continuità.

Occorre anzitutto rilevare, come lo stesso lungo titolo denota, che molti ed eterogenei sono i temi affrontati, tanto da poter senz’altro parlare di disomogeneità nei contenuti del decreto legge come, peraltro, più volte avvenuto già in precedenti interventi normativi in questa materia, perpetuando quell’accostamento del trattamento dello straniero a materie assai differenti¹.

Si tratta inoltre di materie per lo più connesse a problematiche di ordine pubblico: la forviante commistione del tema della condizione giuridica dello straniero con le questioni connesse all’ordine pubblico è purtroppo ben radicata. Basti pensare al pacchetto sicurezza del 2008-2009², al “decreto Salvini” dell’ottobre 2018 che ha dettato “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”. Al “decreto Salvini *bis*” del 2019 recante “disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”.

È quindi di tutta evidenza un secondo elemento di continuità relativo all’accostamento tematico: “un settore ordinario della politica, com’è appunto la politica migratoria, ha finito per essere sospinto nella sfera delle questioni relative alla sicurezza”³, ed anche quando si afferma di voler rimodulare una disciplina che “tenga conto dei principi costituzionali e di diritto internazionale vigenti in

¹ C. CORSI, *Profili di illegittimità costituzionale*, in F. CURI (a cura di), *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 3.

² D.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125, che dettava “misure urgenti in materia di sicurezza pubblica” e l. 15 luglio 2009, n. 94, recante “disposizioni in materia di sicurezza pubblica”.

³ G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Carocci, Roma, 2018, p. 21.

materia” non si riesce o non si vuole scardinare una logica che si rivela ormai incistata. È la prospettiva che dovrebbe mutare, ma certe gabbie concettuali si sono radicate: l’immigrazione come minaccia e quindi come problema di sicurezza pubblica.

Anche il ricorso alla decretazione d’urgenza rappresenta un altro elemento di continuità. È vero che il decreto legge n. 130, almeno per i profili relativi all’immigrazione e all’asilo che interessano in questa sede, è stato senz’altro atteso; e come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione: dall’entrata in vigore dei “decreti sicurezza” e già dalla loro prima applicazione, “si è manifestata la straordinaria necessità e urgenza di chiarirne alcuni profili, tramite una loro rimodulazione che tenga conto dei principi costituzionali e di diritto internazionale vigenti in materia e di porre rimedio ad alcuni aspetti funzionali che avevano generato difficoltà applicative”. Ma se un’urgenza di mettere mano al quadro legislativo vigente, almeno per la parte del decreto relativa all’immigrazione e alla protezione internazionale non può essere negata, non si può neppure non stigmatizzare che siamo di fronte all’ennesimo “decreto immigrazione sicurezza”⁴. Non c’è dubbio che il ricorso alla decretazione d’urgenza come modalità di normazione di questa materia rappresenti una costante⁵: come se il fenomeno migratorio produca da sé, sempre, situazioni straordinarie, quando invece la necessità e l’urgenza sono sovente l’effetto di una volontà di sottovalutazione del fenomeno come ordinario da parte dei pubblici poteri⁶.

Rappresenta, infine, un ulteriore elemento di continuità la decisione di porre la questione di fiducia per l’approvazione della legge di conversione. Le retoriche politiche che oramai accompagnano da anni la gestione delle politiche migratorie, la strumentalizzazione partitica del tema rendono difficile un confronto costruttivo in Parlamento, come testimoniato anche dalla bagarre che ha accompagnato nelle aule parlamentari le procedure di voto della legge di conversione del d.l. n. 130⁷.

⁴ G. MENTASTI, *L’ennesimo ‘decreto immigrazione sicurezza’ (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità*, in *Sistema penale*, 23 ottobre 2020.

⁵ Sul frequente ricorso alla decretazione d’urgenza in materia di immigrazione e asilo, cfr. C. CORSI, *L’incessante disciplina “emergenziale” dell’immigrazione e dell’asilo*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali. Commento al decreto legge n. 130/2020*, Pacini Giuridica, Pisa, in corso di stampa.

⁶ P. BONETTI, *L’insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all’ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell’immigrazione*, in *Diritto pubblico*, 2019, n. 3, p. 658.

⁷ Cfr. N. ROSSI, *Immigrazione e protezione internazionale e umanitaria nel tempo dell’epidemia. Scegliere la ragionevolezza o alimentare risentimenti?*, in *Questione Giustizia*, 2020, n. 3, p. 5, sulla sottrazione a ogni forma di razionalità politica e giuridica del grumo

Elementi di cambiamento si rinvenivano, invece, nei contenuti; non siamo, però, di fronte ad una abrogazione dei decreti approvati durante il Governo Conte I⁸, piuttosto ad una loro parziale revisione.

Come noto, uno dei punti più discussi del primo decreto sicurezza era stata l'abolizione della protezione umanitaria; con il d.l. n. 130 non si è comunque reintrodotta l'istituto, perché se le nuove disposizioni ripristinano un esplicito riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, non si reintroduce il riferimento ai seri motivi di carattere umanitario. È vero che si ampliano le ipotesi di protezione speciale in relazione, in particolare, al rispetto della vita privata e familiare⁹, ma nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 10, terzo comma Cost. di cui la protezione umanitaria costituiva una delle tre gambe¹⁰, si potrà ancora affermare che la disposizione costituzionale trova piena attuazione attraverso la protezione internazionale (rifugio e protezione sussidiaria),

di problemi reali connessi ai fenomeni migratori, e sull'occultamento del bilancio fallimentare delle politiche sperimentate nel recente passato.

⁸ A. CIERVO, *Non cambiare tutto per non cambiare niente. Note sul nuovo (ennesimo) "Decreto sicurezza"*, in *Micromega*, 28 ottobre 2020.

⁹ Non sono ammessi "il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica, nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine".

¹⁰ Vedi *ex multis* Corte Cass., ord. 26 giugno 2012, n. 10686: "il diritto di asilo è ... interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. 251 del 2007 ... e dell'art. 5 c. 6 del T.U. approvato con d.lgs. 286 del 1998, sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale". Corte Cass., sent 23 febbraio 2018, n. 4455: "la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10, terzo comma Cost.), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito".

nonché attraverso i permessi per protezione speciale¹¹, per calamità e per motivi di salute.¹²

Altro profilo meno enfatizzato a livello mediatico, ma molto problematico ha riguardato le modifiche apportate dal decreto sicurezza del 2018 alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. L'ampiezza delle ipotesi di procedure "celeri" veniva quasi ad inverare un ribaltamento tra regola (procedura ordinaria) e eccezioni, con la conseguenza di rendere sempre più difficile l'accesso ad una qualche forma di protezione. La velocizzazione delle procedure, la contrazione delle facoltà in capo al richiedente, le minori garanzie connesse al ricorso giurisdizionale (dovendosi anche ricordare l'abolizione del secondo grado di merito già ad opera del cd. decreto Minniti) sono venute ineluttabilmente ad incidere sull'accesso ad un diritto fondamentale e hanno comportato un affievolimento del diritto di asilo. Il decreto legge n. 130 apporta cambiamenti importanti¹³, ma non rivede tutte le novità che furono introdotte dal decreto del 2018, lasciando ancora non poche ombre¹⁴.

Assai dibattuti e contestati sono stati, poi, i divieti di ingresso, transito e sosta nelle acque territoriali introdotti con il secondo decreto sicurezza del 2019, che

¹¹ M. NOCI, *Rischio di tortura o trattamenti inumani, reintrodotta il divieto di espulsione*, in *Guida al diritto*, 7 novembre 2020, pp. 60-61.

¹² C. DE CHIARA, *Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, in *Quest. Giust.*, sez. *Diritti senza confini*, 9 dicembre 2020: molto dipenderà anche dall'interpretazione che le commissioni territoriali ed i tribunali offriranno del quadro normativo. Vedi anche E. CODINI, *Un intervento di portata limitata che non affronta i nodi strutturali*, in *Guida al diritto*, 7 novembre 2020, p. 55.

¹³ C. PRATESI, *Le domande reiterate di protezione internazionale: brevi considerazioni alla luce delle modifiche normative introdotte dal d.l. 113/18 e dal d.l. n. 130/2020*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2020, n. 3, pp. 263 ss, disponibile all'indirizzo <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2020-3-1/649-le-domande-reiterate-di-protezione-internazionale-brevi-considerazioni-alla-luce-delle-modifiche-normative-introdotte-dal-d-l-113-18>.

¹⁴ ASGI, *Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130 /2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti*, 4 novembre 2020, disponibile all'indirizzo [ASGI 5.11.20 .pdf \(camera.it\)](https://www.asgi.it/5.11.20.pdf). Ad esempio il d.l. 130 non abroga la nozione di "Paese di origine sicuro" introdotta col decreto del 2018, e sebbene riformuli in termini di maggiore coerenza sistematica sia l'art. 28-bis che l'art. 35-bis del d.lg. n. 25/2008 non riduce, ma amplia l'ambito di applicazione delle procedure accelerate, con la conseguente marginalizzazione della procedura ordinaria, N. MORANDI, *Le procedure accelerate per l'esame della domanda di protezione internazionale: analisi dell'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2020, n. 3, pp. 146 ss., disponibile all'indirizzo <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2020-1/652-le-procedure-accelerate-per-l-esame-della-domanda-di-protezione-internazionale-analisi-dell-art-28-bis-d-lgs-n-25-2008>.

avevano suscitato forti critiche anche per la previsione di sanzioni assolutamente sproporzionate, sulle quali si era appuntato pure il messaggio del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione. In questo caso il decreto legge n. 130 non stravolge l'impianto della disposizione inserita con il "decreto sicurezza *bis*"; non si abroga la disciplina vigente, ma si apportano modifiche che riguardano soprattutto l'apparato sanzionatorio. Si tratta di un aggiustamento, non di una marcia indietro rispetto a quanto introdotto nel 2019¹⁵.

Altro aspetto su cui ha inciso il decreto legge n. 130 e che necessitava certamente di essere rivisto è quello che riguarda il sistema di accoglienza. La scelta del "decreto Salvini" di riservare l'accesso al Sistema di protezione gestito dagli enti locali solo a coloro che sono già titolari della protezione internazionale o dei nuovi permessi introdotti in sostituzione della protezione umanitaria e ai minori non accompagnati poteva solo creare un maggior disagio sociale e quindi una maggiore insicurezza per tutti. Esiti poi amplificati dall'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, che ha condotto il Governo a prevedere prima col d.l. n. 18/2020 e poi col d.l. n. 34/2020 la permanenza nei progetti SIPROIMI anche dei richiedenti asilo fino al 31 gennaio 2021.

È stata poi doverosamente adeguata la disciplina dell'iscrizione anagrafica alla sentenza della Corte costituzionale dell'estate scorsa¹⁶ che aveva dichiarato l'incostituzionalità della disposizione che non consentiva l'iscrizione dei richiedenti asilo.

Finalmente vengono ridotti i termini massimi per il trattenimento in vista dell'espulsione, ma il trattenimento dei richiedenti protezione non solo non vede un'abbreviazione dei termini, ma si arricchisce di nuove ipotesi di detenzione amministrativa¹⁷.

Aggiungo anche che sono poi da salutare con favore quelle nuove previsioni che consentono la conversione di diverse tipologie di permessi di soggiorno in

¹⁵ Cfr. P. COGNINI, *Le modifiche ai decreti sicurezza: intervista all'avv. Paolo Cognini*, in *Melting Pot*, 25 novembre 2020: "non solo è stato confermato l'impianto complessivo messo in piedi dai decreti sicurezza. Ma a questo impianto complessivo è stato associato un dispositivo repressivo che integra, accanto alle sanzioni già previste, seppure ridotte dal punto di vista dell'entità economica, il meccanismo appunto della ritorsione penale e quindi reclusiva".

¹⁶ Corte cost., sent. 9 luglio 2020, n. 186.

¹⁷ Sono poi definite delle priorità in ordine alle persone da trattenere, vista la limitata disponibilità di posti nei CPR. Si precisano, infine, gli obblighi informativi e di adeguatezza delle condizioni di trattenimento, oltre a ampliare il ruolo del garante delle persone private della libertà personale in relazione a reclami o istanze provenienti da stranieri trattenuti; vedi G. SAVIO, *La nuova disciplina del trattenimento per l'esecuzione dell'espulsione e dei richiedenti protezione internazionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, cit.

permessi di soggiorno per motivi di lavoro¹⁸. Questo aspetto si collega peraltro alla necessità di una nuova disciplina organica degli ingressi e del soggiorno per motivi di lavoro. Come noto, è da un decennio che i decreti flussi bloccano nuovi ingressi, salvo il lavoro stagionale. Un intervento del legislatore sarebbe urgente per ripristinare delle possibilità di entrata regolare nel nostro paese, perché in questi anni la richiesta di protezione (nelle sue varie forme) ha finito per essere l'unico canale di accesso al nostro territorio.

Infine, è da stigmatizzare che non sia stata abrogata la norma sulla revoca della nazionalità italiana, per chi non è cittadino per nascita, in seguito alla condanna per determinati reati. Questa è stata senz'altro una delle norme più smaccatamente incostituzionali del decreto del 2018: la violazione dell'art. 3 Cost., la creazione di un diverso *status civitatis* per chi ha acquisito la cittadinanza italiana rispetto a chi è cittadino per nascita e i rischi di apolidia sono evidenti. Si ritoccano solo i tempi per la conclusione del procedimento di attribuzione della cittadinanza italiana che erano stati allungati a quattro anni (!): adesso vengono fissati in ventiquattro mesi prorogabili fino al massimo di trentasei dalla data di presentazione della domanda.

Giungendo a tirare le fila di questa breve introduzione, pare condivisibile l'impressione di trovarsi di fronte ad un intervento di aggiustamento, ma non di rottura¹⁹; al di là di alcune dichiarazioni di politici che hanno parlato di “messa in soffitta” dei decreti Salvini, in realtà non si esce del tutto dalla logica dei decreti del 2018-2019. E non si sorte da binari ben più risalenti che hanno visto negli anni, soprattutto nei confronti del diritto di asilo, un continuo conculcamento²⁰ da parte del legislatore e dell'amministrazione²¹.

Come possiamo interpretare questo nuovo ed ulteriore intervento normativo: un primo passo verso la risalita? Sperabilmente un punto di partenza, non certo un punto di arrivo.

¹⁸ M. NOCI, *op. cit.*, pp. 61-62.

¹⁹ P. COGNINI, *op. cit.*: “ci sono alcune modifiche che sono positive perché danno delle possibilità che precedentemente non erano previste o che erano previste ma poi cancellate. Ma l'entità di queste migliorie non è tale da consentirci di vedere in questa operazione un punto di rottura”.

²⁰ C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *federalismi.it*, 2020, n. 23, pp. IV-XLIV.

²¹ Cfr. M. ACIERNO, *Introduzione*, in *Questione Giustizia*, 2020, n. 3, p. 7 : “Quella giurisdizionale si è rivelata l'unica risposta proveniente da un'autorità statale, per definizione non politica né amministrativa (salvo le commissioni territoriali di prima istanza, che tuttavia svolgono funzioni paragiurisdizionali e agiscono come organi muniti di discrezionalità tecnica e con personale ad alta professionalità, selezionato per concorso), non impegnata nel compito di contenere il fenomeno, ma rivolta esclusivamente al riconoscimento delle condizioni per la titolarità e l'esercizio dei diritti umani della persona che il complessivo sistema delle fonti impone di accertare”.