



IL GRANDE INGANNO

Gian Domenico Caiazza

Tutta questa baraonda albanese, questo clangore di armi che si incrociano tra poteri dello Stato, questa orgogliosa e tonitruante "difesa dei confini patrii" dall'invasione e dalla sostituzione etnica, qualunque sia il giudizio che ciascuno di noi ne voglia dare, è certamente null'altro che una rumorosa e sgangherata scenografia volta a dissimulare la messa in scena di un grande, anzi colossale inganno.

Ci si vuole far credere, infatti, che tutto ciò abbia ad oggetto, come dire, la depurazione della immigrazione regolare, che perfino Confindustria invoca a gran voce come indispensabile per l'economia del nostro Paese, da quella irregolare. Quest'ultima, si dice, la impacchettiamo e la rimandiamo a casa, ora con la misteriosa novità, al momento solo semantica, del "trattenimento leggero" (copyright by Piantedosi) in terra d'Albania; il resto lo avviamo alla regolarizzazione.

Insomma, va in scena la virtuosa, evangelica separazione del grano dal loglio, dove la zizzania (il loglio) è ovviamente il clandestino, che infesta la nostra comunità sociale, pronta invece ad accogliere a braccia aperte gli immigrati "regolari". Beh, non sono vere né l'una, né l'altra cosa: il numero dei rimpatri è solo una esigua percentuale rispetto ai decreti di espulsione, mentre diventare "regolare" per un immigrato "ammesso" nel nostro Paese è una impresa che da decenni ci indostriamo a rendere pressoché impossibile. Nella prima metà del 2024 su 13.300 decreti di espulsione, sono stati eseguiti solo 2.035 rimpatri, meno del 20%. In Europa, 25mila su 96mila, qualcosina in più. I numeri sono più o meno questi, da anni, perché è una pratica complessa, difficile a partire dalla identificazione del Paese di provenienza, e per di più costosissima. Quanto ai regolari, vi invito calorosamente a leggere la nostra Quarta pagina di questa settimana, dove potrete avere una prima ma assai concreta idea di cosa significhi chiedere, ottenere, e soprattutto vedersi rinnovare un permesso di soggiorno, e quali conseguenze devastanti questa trappola burocratica forsennata finisca per avere nella vita degli immigrati "buoni".

Raccontiamo ad una opinione pubblica fomentata nelle sue peggiori pulsioni, ma anche nelle sue legittime esigenze di sicurezza, una inflessibilità dello Stato nella espulsione dei "clandestini" che, semplicemente, non si è minimamente in grado di mantenere nella realtà, e non si capisce come mai l'andirivieni di navi da e per Tirana dovrebbe miracolosamente renderlo infine possibile. Mentre, al contempo, continuiamo a produrre leggi, regolamenti ed ingorghi burocratici vergognosi che sembrano immaginati scientificamente per minare il percorso di un immigrato "regolare" sulla strada di acquisire, e mantenere in via definitiva, quella conquista, che d'altro canto è solo un suo sacrosanto ed incoercibile diritto.

Insomma, noi fingiamo di accogliere chi in realtà non abbiamo nessuna voglia di accogliere, e fingiamo di espellere chi non siamo assolutamente in grado di espellere. Tutto ciò, in un mondo normale, fatto di confronti di idee e di punti di vista legittimamente diversi, ma doverosamente finalizzati a gestire - risolvere sarebbe troppo - questo gigantesco problema universale, dovrebbe far capire a tutti che l'immigrazione è un fenomeno umano vecchio come il mondo, e che è un problema di una enorme complessità che può essere solo gestito, non combattuto con slogan roboanti (la indecifrabile e francamente ridicola "difesa dei confini"), o con un andirivieni di navi in centri di detenzione in Albania o a casa del diavolo. In questo bailamme scomposto, bilioso ed insulso di polemiche feroci, di odi ancestrali e di paure anche comprensibili, il vero obiettivo virtuoso dovrebbe essere innanzitutto quello di fare una buona informazione, di spiegare bene, banalmente, come stanno le cose nella realtà.

Credo davvero che questo numero di PQM possa essere utile almeno a far comprendere alcune questioni essenziali, a prendere cognizione di un lessico un po' più preciso, a dotarsi di qualche strumento di analisi diverso da questo infuriare stucchevole e sempre più pericoloso di una propaganda insensata ed ingannevole. Speriamo sappiate apprezzarlo. Buona lettura.



La conversazione

IL NUOVO DL PAESI SICURI PARLA ENRICO GROSSO

Francesco Iacopino

L'odissea dei 10 bengalesi e 6 egiziani soccorsi nella notte del 13 ottobre nelle acque internazionali della zona Sar italiana, condotti dalla nave Libra della Marina Militare nel porto albanese di Shengjin, per poi essere trasferiti al centro di detenzione di Gjader, ha riaperto lo scontro tra politica e magistratura. A scatenare la polemica, la mancata convalida del trattenimento dei migranti nel Centro di permanenza albanese, disposta dal Tribunale di Roma, che ne ha determinato il rientro in Italia. Abbiamo intervistato, in questa delicata e complessa vicenda, il Professore Enrico Grosso, Ordinario di Diritto Costituzionale presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. **Professore, in Italia la procedura accelerata di frontiera può trovare applicazione in due ipotesi. Una delle quali richiede che il migrante provenga da un "paese di origine sicura".**

Segue a pag. 2

Diritto di difesa al palo

ACCORDO ITALIA-ALBANIA, A QUALE SCOPO?

Elena Valentini

La creazione di un'enclave gestita dall'Italia in territorio albanese costituisce un esperimento inedito, quantomeno in Europa. Tale esperimento si compone di più tasselli, che è utile aver presenti per cercare di comprenderne il senso. Il primo tassello: l'allestimento di centri preposti a trattenere gli stranieri imbarcati in alto mare da navi delle autorità italiane, e da queste condotti nelle aree concesse da Tirana a Roma. In proposito, bisogna essere chiari: si tratta di centri detentivi, e non di accoglienza; né di «trattenimento leggero», secondo l'inedito ossimoro - privo di riscontri normativi - ambiguamente impiegato dal Ministro Piantedosi. Il secondo tassello: l'applicabilità, agli stranieri trattenuti nei centri di Shengjin e Gjader, delle leggi italiane concernenti il diritto all'asilo e i rimpatri, come pure della legge penale (resa operativa in deroga alle regole comuni).

Segue a pag. 3

Habeas corpus

TRATTENIMENTI E PAESI SICURI: POTERI DEI GIUDICI

Gabriele Terranova

A chi ha sostenuto che le decisioni dei giudici romani che hanno respinto le richieste di convalida del trattenimento dei primi migranti condotti nei centri albanesi si sono limitate ad adeguarsi alle indicazioni fornite in una sentenza del 4 ottobre 2024 della Corte di Giustizia dell'U.E., il Ministro della Giustizia ha replicato che quella sentenza è stata fraintesa, ricavandone implicazioni improprie. Poiché apprendiamo che i provvedimenti del Tribunale di Roma sono stati (o stanno per essere) impugnati, in attesa di leggere i motivi di impugnazione, proviamo a spendere qualche considerazione, per orientarci sulla materia, che è obiettivamente complessa. Il diritto d'asilo è sancito nei principi fondamentali della nostra Costituzione prima ancora che nelle direttive europee che regolano la protezione internazionale di cui oggi si discute.

Segue a pag. 3

IL COLLOQUIO

Trattenimento migranti e paesi sicuri: parliamone

Conversazione con Enrico Grosso

Francesco Iacopino*

SEGUE DALLA PRIMA

Sulla definizione di paese sicuro, regolata da una Direttiva europea, è intervenuta il 4 ottobre scorso la Corte di Giustizia dell'UE, escludendo che detta designazione possa riconoscersi ad un paese nel quale non siano 'sicure' parti del suo territorio o determinate categorie di persone. Ed è proprio nel rispetto di tale sentenza che la magistratura assume di aver negato la convalida del trattenimento dei migranti. Secondo il Governo, invece, si sarebbe trattata di una decisione "pregiudiziale" e di una indebita ingerenza dei Giudici romani nelle prerogative della politica. È davvero così?

Direi proprio di no. A me pare che in questa vicenda il dibattito sia sta-

to incanalato su binari giuridicamente non corretti. A partire dall'idea, bizzarra, che i giudici italiani, se anche fossero vincolati al diritto europeo, non lo sarebbero alle sentenze della Corte di Giustizia. Dal punto di vista giuridico, il diritto dell'Unione Europea vive nell'ordinamento degli Stati membri nell'interpretazione che di quel diritto ne dà la Corte di Giustizia. Tanto che il giudice interno quando abbia un dubbio sulla corretta interpretazione della direttiva o del regolamento dell'UE deve chiarirlo operando un rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo. Il giudice, quindi, applica il diritto europeo come interpretato dalla giurisprudenza sovranazionale e attinge alle sentenze della Corte per trarre dalla disposizione europea la norma da applicare in concreto.

La Corte di Giustizia ha chiarito le condizioni nelle quali un paese non possa ritenersi sicuro. Non v'è dubbio che la sentenza europea lascia spazi di discrezionalità alla magistratura interna. Non pensa che in questa delicata materia dovrebbe essere la politica e, in particolare, la stessa UE - che già predispone una lista di paesi europei

"non sicuri" - a farsi carico di indicare un elenco di paesi terzi valido per tutti gli Stati membri?

La direttiva in linea di principio lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità nella qualificazione dei paesi ritenuti sicuri. Chiaramente è la politica che deve indicare in generale l'elenco di detti paesi. Ma il problema deve necessariamente essere risolto a livello europeo. Francamente, non comprendo come un sistema che si fonda sugli accordi di Dublino possa demandare al singolo Stato l'insindacabile decisione su quali paesi possono considerarsi sicuri e quali no. Il rischio, evidente, è che si generino confusione e disparità di trattamento.

Per evitare il ripetersi di "mancate convalide" il Governo ha approvato con decreto legge la lista dei paesi di origine sicura, inserendovi Egitto e Bangladesh. Scorrendo il testo non è difficile ipotizzare, alla luce della sentenza della Corte di Giustizia, che anche i 19 paesi definiti sicuri per legge non si possano considerare tali nella realtà. Davvero la mossa dell'Esecutivo è in grado di vincolare i futuri provvedimenti giudiziari o è a rischio, come da alcuni paventato, il progetto di esternalizzare la gestione dei migranti in Albania?

Il fatto che l'elenco sia stato trasfuso in una fonte primaria, di per sé non sposta i termini del problema. Da 40 anni (da quando cioè la Corte costituzionale lo ha definitivamente chiarito, nella sentenza n. 170/1984, la c.d. "Granital") applichiamo il principio in forza del quale il giudice, in caso di contrasto, è tenuto ad applicare direttamente il diritto europeo, disapplicando quello interno (sia esso di origine legislativa o sub-legislativa). Inoltre, se questa legge dovesse essere interpretata nel senso di escludere la possibilità di qualsiasi verifica in concreto, ad opera dei giudici, sulle condizioni di sicurezza del paese in relazione alla situazione concreta del singolo richiedente asilo, quella legge sarebbe comunque certamente in-



 **Il Macaron**

EXPORT MIGRANTI: AlbaNiet

L. Z.

costituzionale per violazione dell'articolo 10, comma 3, della Costituzione. Quindi, se anche il giudice non ritenesse di poterla direttamente disapplicare, potrebbe in ogni caso chiedere alla Corte costituzionale di annullarla. Il diritto europeo (entro i limiti da Lei sopra ricordati) non vieta allo Stato di definire quali sono i paesi sicuri, ma contemporaneamente lo Stato non può privare il giudice del potere di valutare in concreto la specifica situazione denunciata dal singolo richiedente d'asilo e di verificare l'effettivo esercizio, nel suo paese, delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Procedure accelerate, paesi sicuri per forza, contrazione dei diritti di difesa, detenzione amministrativa fino a 18 mesi. Non pensa che la normativa italiana, negli anni, abbia disegnato per gli immigrati una nuova categoria di libertà personale, di "serie b", regolata dal diritto amministrativo, priva di effettiva tutela e quindi in tensione coi principi costituzionali?

Assolutamente sì. Negli ultimi anni, non solo in Italia, ma in tutta Europa, vi è stato un crescendo di severità nell'organizzazione del controllo sui provvedimenti amministrativi. Da un lato, un'amministrativizzazione delle procedure di trattenimento e di espulsione; dall'altro, il tentativo di rendere sempre meno puntuali e individuali i controlli giurisdizionali, considerati un intralcio. Alleggerire le procedure pensando di espellere più in fretta, oltretutto, è solo un'illusione. Gli stranieri non si riesce comunque a rimpatriarli. E, con una clamorosa eterogeneità dei fini, si alimenta l'esercito degli irregolari, sacrificando il diritto di difesa degli ultimi, che dovrebbe essere inviolabile. La verità è che il sistema è malato, come è malata la concezione dell'extracomunitario che ne deriva. E questa crescente amministrativizzazione nella gestione dei fenomeni migratori si espone sempre di più a fratture insanabili con il quadro valoriale recepito nella nostra Costituzione.

*Avvocato penalista

Centri per il rimpatrio

LA DETENZIONE SENZA COLPE

Orlando Sapia*

Le politiche in materia di immigrazione, nell'ultimo trentennio, sono divenute centrali nel dibattito pubblico riguardante la legislazione in materia di sicurezza e hanno trovato una normativizzazione sistematica con il T.U. in materia di immigrazione D.Lgs. n. 286/1998 c.d. Turco Napolitano. Fu il primo governo Prodi, con il citato testo unico, a introdurre la detenzione amministrativa in Italia nei confronti dei migranti. Al tempo dell'esecutivo Prodi i centri erano denominati centri per il trattenimento ed assistenza, CPTA, ed il tempo limite del trattenimento era di trenta giorni, ovvero venti giorni prorogabili di altri dieci. Questo limite è andato via via lievitando, arrivando ai diciotto mesi per come disposto dal decreto-legge n. 124/2023, emanato dall'esecutivo attualmente in carica. Il legislatore aveva previsto la procedura di convalida e il controllo giurisdizionale, attualmente di competenza del Giudice di Pace, e anche una durata estremamente limitata del trattenimento, proprio nel tentativo di rendere la privazione della libertà personale legittima sotto il profilo costituzionale, sebbene non connessa al compimento di alcun reato. Tra le altre previsioni iniziali, quasi per addolcire la

pillola, i centri erano nella loro denominazione iniziale, cambiata più volte nel corso degli anni, deputati ad una non bene specificata assistenza.

L'attuale definizione di centri per il rimpatrio, CPR, scioglie ogni equivoco, chiarendone sin da subito la funzione, cioè liberarsi, anche non velocemente visti i tempi lunghi di trattenimento, del migrante che non ha fatto ingresso nel paese in base alla procedura dei flussi autorizzati. Tuttavia l'estensione dei limiti del trattenimento mette ulteriormente in risalto la portata afflittiva di questa misura privativa della libertà personale, che benché non rientri nel catalogo delle pene principali o delle altre pene che danno vita al circuito dell'esecuzione penale esterna, è a tutti gli effetti, per via della grande compressione della libertà personale, portatrice di effetti "sanzionatori", seppur in assenza della commissione di un reato. Si tratta, unitamente alla "saga" delle misure di prevenzione, dell'ennesima "truffa delle etichette".

Oramai, da decenni e senza grandi clamori, si assiste all'esonazione del potere punitivo dello Stato dagli argini costituiti dalle garanzie tipiche del sistema penale. Ed anche queste ultime divengono sempre più inconsistenti, a volte meri simulacri per salvare le apparenze. Aumento delle fattispecie delittuose e degli edittali di pena, creazione di tecniche legi-

slative di normazione che comportano l'anticipazione della soglia punitiva e di circuiti di esecuzione penale differenziata, sono queste alcune delle caratteristiche che si riscontrano nelle innovazioni legislative introdotte nel corso degli ultimi decenni. Ed in questa direzione vanno le novità contenute nel DDL n. 1660 attualmente in commissione giustizia al Senato e rispetto al quale è stata proclamata dall'UCPI l'astensione nazionale per le giornate del 4, 5 e 6 novembre. Tra i nuovi reati che si intende introdurre spiccano quelli separati, ma speculari, di rivolta in istituto penitenziario e rivolta in centri per il rimpatrio. Le pene sono chiaramente altissime e la soglia della punibilità è talmente anticipata da includervi persino la resistenza passiva.

Nonostante l'innalzamento del tasso suicidario tra le fila dei soggetti reclusi nelle carceri italiane sia in continua crescita e tale fenomeno abbia riguardato anche i CPR, seppur in misura minore, la risposta del legislatore è tentare di introdurre due nuove fattispecie di reato, non necessarie perché eventuali condotte delittuose sarebbero già oggi sanzionate dalle norme vigenti. Come se la lunga scia di suicidi non sia espressione di un malessere che nasce dalle condizioni indegne in cui i detenuti/trattenuti sono costretti a vivere. Come se non si sapesse che i CPR sono luoghi di privazione della libertà personale, ben peggiori

degli istituti penitenziari, poiché il trattenuto a differenza del detenuto non è tutelato dal sistema di garanzie disegnato dall'Ordinamento Penitenziario, né può giovare del percorso trattamentale finalizzato al recupero del ristretto. Effettivamente il tempo del trattenuto è per legge tempo perso, quello del detenuto lo è spesso nei fatti, nonostante la legge e la costituzione dicano altro. Tuttavia il legislatore vorrebbe equipararli per lo meno con l'introduzione dei reati gemelli di rivolta in istituto di pena e in centri di trattenimento, in modo tale che almeno sotto il profilo penale siano trattati nella medesima maniera.

La risposta dello Stato ai nuovi poveri, emarginati ed espulsi dal ciclo produttivo, o coloro i quali giungono sulle barche della disperazione sulle nostre coste, in fuga da fame, guerra e regimi violenti ed irrispettosi dei diritti umani, è il diritto penale o, addirittura, l'esercizio del potere punitivo senza il sistema di guarentigie penali. Pare essere tramontato il progetto democratico cristallizzato in Costituzione, con al centro la persona umana (art. 2 e 3 Cost.), e si assiste forse al sorgere di un nuovo Stato tecnocratico punitivo, che in nome di un malinteso efficientismo vuole lo smaltimento veloce di tutti gli scarti sociali, anzi meglio delle "vite di scarto".

*Avvocato penalista

L'ACCESSO ALL'ASILO È UN MIRAGGIO

ACCORDO ITALIA-ALBANIA: A QUALE SCOPO?

Elena Valentini*

SEGUE DALLA PRIMA

Il terzo tassello: il riconoscimento della giurisdizione italiana sugli stranieri detenuti in tali luoghi, il cui esercizio è affidato alle autorità giudiziarie aventi sede a Roma.

In tale quadro, l'ubicazione oltremare dei centri determina la fisica distanza fra il migrante e il suo giudice. Concentrandoci qui sulla sola procedura concernente il trattenimento, è previsto che le udienze di convalida – sulla carta preposte a garantire l'*habeas corpus* – si celebrino da remoto. Da qualche tempo, invero, la medesima regola vale anche per le convalide del trattenimento degli stranieri detenuti nei C.P.R. situati in Italia: udienze che dunque vedono il giudice in aula e lo straniero connesso a distanza. Tuttavia, nel caso dei centri albanesi il collegamento virtuale assume connotati più problematici: la legge di ratifica del patto prevede infatti che non solo il giudice, ma anche il difensore e l'interprete dello straniero partecipino alla convalida dall'aula d'udienza a Roma, mentre il trattenuto si collega, dall'Albania, alla presenza del personale addetto alla sorveglianza nei centri. In proposito, le incertezze che circondano le tutele difensive sono sorprendenti, e si associano alla scelta – parimenti racchiusa nella legge n. 14 del 2024, e del tutto inconciliabile con il principio di legalità – di delegare al responsabile del centro il compito di adottare «le misure necessarie a garantire il tempestivo e pieno esercizio del diritto di



difesa dello straniero». In un simile quadro, e in assenza di un esplicito riconoscimento di tale facoltà, si potrebbe addirittura sostenere che al difensore sia precluso partecipare all'udienza di convalida dall'Albania, accanto al proprio assistito. Ma anche scartando questa lettura (incompatibile con la Costituzione), egli dovrebbe comunque farlo a proprie spese, essendo il rimborso (mai superiore a 500 euro!) previsto per la

sola ipotesi (piuttosto irrealistica) in cui l'avvocato sia costretto a recarsi *in loco* per l'impossibilità di stabilire il collegamento a distanza dall'aula d'udienza a Roma. In un mondo ideale, una mortificazione così smaccata del più indefettibile tra i principi di garanzia – tanto da dar forma a un paradossale *habeas corpus sine corpore* – non è un risultato di cui andare fieri, né da rivendicare in modo aperto. Ammesso e non

concesso che sia giuridicamente sostenibile, essa dovrebbe però almeno servire a qualcosa. Sennonché, e anche sposando per un attimo la logica del Governo, l'*affaire* albanese risulta del tutto privo di senso.

Stando al quadro normativo già sopra riassunto, lo Stato italiano si fa carico dei richiedenti asilo condotti in Albania, trattenuti sì oltremare ma assimilati a quelli detenuti in Italia (dove dovranno essere portati ove non risultino rimpatriabili). In proposito, è però necessario evidenziare un dato che, pur segnalato da autorevoli giuristi, non è stato adeguatamente ripreso dal dibattito pubblico. Alludo alle conseguenze delle norme europee varate con il Nuovo patto su migrazione e asilo, che a partire dal giugno 2026 andranno a sostituire quelle oggi vigenti. Tale disciplina prevede che ogni Stato membro dell'Unione debba assicurare una «capacità» detentiva sufficiente a trattenere diverse migliaia di richiedenti asilo sottoposti alla nuova procedura di frontiera. Tuttavia, visto che, ad oggi, il diritto dell'Unione europea risulta applicabile all'*enclave* albanese per una scelta unilaterale dell'Italia – scelta non (ancora) fatta propria anche dalle istituzioni europee –, non è detto che i posti disponibili nei centri di Shengjin e Gjader possano essere considerati tra quelli necessari affinché l'Italia possa soddisfare questa «capacità» detentiva.

Così stando le cose, e anche a prescindere dal nodo concernente l'individuazione dei Paesi terzi sicuri che agita le dispute di questi giorni, il patto Italia-Albania rischia di risultare controproducente anche dal punto di vista del Governo.

In tale scenario, ed escluso che l'accordo possa indurre un effetto deterrente per chi si accinga a partire verso l'Europa, ad oggi i suoi elevati costi economici hanno portato a un unico risultato davvero tangibile: quello di ostacolare l'esercizio del diritto di difesa, così da comprimere il più possibile l'accesso all'asilo.

*Professoressa associata di procedura penale

Gabriele Terranova*

SEGUE DALLA PRIMA

Trattenimento e Paesi sicuri I POTERI DEL GIUDICE

L'art. 10 della Costituzione stabilisce che «lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». La normativa sul trattenimento amministrativo dei richiedenti asilo nasce dall'esigenza di evitare che, avanzando richiesta di asilo ovvero di protezione internazionale, qualsiasi straniero che si presenti alle nostre frontiere, fino alla decisione della sua richiesta, possa pretendere di essere accolto e magari rendersi irreperibile quando, respinta la richiesta, rischierebbe di essere rimpatriato. Ecco allora che, in certi casi, si è prevista una procedura accelerata per la decisione delle domande, al contempo trattenendo il richiedente asilo in attesa della decisione. Il caso più rilevante in cui ciò può avvenire ricorre quando la persona provenga da un Paese che, secondo criteri definiti dalla normativa europea, possa ritenersi sicuro, cioè in cui non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Una delle questioni pregiudiziali rivolte alla Corte di Giustizia esaminate con la già richiamata sentenza del 4 ottobre 2024, riguardava la possibilità di considerare sicuri anche Paesi in cui le dette situazioni di persecuzione, di violazione dei diritti umani o di pericolo ricorrano solo in una porzione del territorio o nei confronti di determinate categorie di persone e la Corte, per quanto si legge nella sentenza, ha risposto di no, precisando che questa possibilità è contemplata dal nuovo regolamento sulle procedure comuni in materia di protezione internazionale, che entrerà in vigore il 12 giugno 2026, ma non dalla direttiva che regola attualmente la materia.

Le schede redatte dal Ministero degli affari esteri e della Cooperazione internazionale sui Paesi di provenienza dei migranti interessati dalle convalide di trattenimento nei campi albanesi, Egitto e Bangladesh, davano



conto entrambe di come questi fossero stati ritenuti sicuri pur in presenza di eccezioni, relative ad alcune categorie di persone soggette a persecuzione e dunque in base ad un criterio non conforme all'indicazione della Corte di Giustizia.

Quale possa essere stato il fraintendimento evocato dal Ministro Nordio, sinceramente, al momento, ci sfugge. Né può cambiare qualcosa il fatto che la lista dei Paesi sicuri, invece che con atto ministeriale, sia approvata con decreto-legge, dovendo necessariamente anche questo conformarsi alla normativa europea, la cui interpretazione è vincolata alle indicazioni della Corte di Giustizia. Tanto premesso, non possiamo fare a meno di chiederci quali saranno le ricadute anche quando sarà entrato in vigore il nuovo regolamento e sarà quindi legittimo qualificare come Paesi sicuri anche quelli che

presentino simili eccezioni.

Proprio il caso dell'Egitto è illuminante. Nella scheda ministeriale sull'Egitto le eccezioni scaturiscono da persecuzioni nei confronti di alcune categorie di persone, segnatamente oppositori politici, dissidenti, attivisti e difensori dei diritti umani. I casi di Giulio Regeni e di Patrick Zaki sono fin troppo noti, ma noi penalisti abbiamo ben presente anche il rapporto su quel Paese del nostro Osservatorio sugli avvocati minacciati, in cui si segnalano situazioni di grave criticità. È mai possibile ritenere sicuro un Paese che perseguita i dissidenti politici e i difensori dei diritti umani? Possono queste essere considerate mere eccezioni, compatibili con l'inserimento nella lista dei Paesi sicuri? Perché un Paese sia ritenuto non sicuro occorre dimostrare che vi vengono praticate persecuzioni indiscriminate, nei

confronti di tutti, sostenitori ed oppositori del Governo? E se è questo il criterio seguito dal nostro Governo per stilare la lista dei Paesi sicuri, i giudici possono discostarsene o ne sono vincolati?

Anche quest'ultima domanda, in realtà, trova risposta nella stessa sentenza della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024. Un ulteriore quesito esaminato in quel caso riguardava infatti il potere-dovere del giudice di sindacare la correttezza della designazione quale Paese sicuro del Paese di provenienza del richiedente protezione internazionale ed anche su questo la Corte si è espressa nel senso che tale obbligo sussiste perfino d'ufficio, ovvero anche in assenza di una esplicita richiesta del diretto interessato.

La Corte richiama la pertinente normativa europea che prescrive la garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale sulle decisioni concernenti l'accesso alla protezione internazionale, ma anche in proposito la risposta potrebbe trovarsi nella Costituzione della Repubblica, dal momento che la decisione sul trattenimento, prima ancora del sindacato sul diritto di asilo e sulla protezione internazionale, investe la libertà personale e ricade quindi nella doppia riserva di legge e di giurisdizione stabilita dall'art. 13 della Costituzione, secondo cui la libertà personale, che è inviolabile, può essere limitata solo per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

È proprio per questo che la Corte costituzionale, fin dal momento in cui fu introdotto il trattenimento amministrativo dei migranti, impose di prevedere una convalida davanti al giudice. La funzione di garanzia della giurisdizione, altrimenti detta *habeas corpus*, in questi casi, è un fondamentale presidio democratico nel quale mai, prima di oggi, era stata ravvisata un'ingerenza in ambiti riservati alla politica, almeno alle nostre latitudini.

*Avvocato penalista

IL MACABRO "GIOCO DELL'OCA"

L'ODISSEA DEI PERMESSI DI SOGGIORNO
LA FABBRICA DEGLI IRREGOLARI

La legislazione sull'immigrazione, già stringente e schizofrenica, va a braccetto con continue prassi illegittime delle autorità amministrative. Un quadro sempre più sconcertante, si perde in partenza

Guida Tani*

Ottenere il permesso di soggiorno, in Italia, è estenuante e complicato. Ed ugualmente impervia è la strada per mantenere, negli anni, quel documento tanto difficilmente ottenuto. Tuttavia, più si ha modo di analizzare da vicino la disciplina del d.lgs 286 del lontano 1998 e più si ha l'impressione di star partecipando ad un macabro "gioco dell'oca", dove la legislazione sull'immigrazione - già stringente e schizofrenica - va a braccetto con continue prassi illegittime delle autorità amministrative, il cui risultato è uno sconcertante quadro per colui che - spesso perdente in partenza - debba confrontarsi con la propria regolarizzazione amministrativa o con l'esercizio dei propri diritti. Bastino alcuni esempi, tanto frequenti, quanto emblematici.

TRE STORIE ESEMPLARI

I.A. è arrivato in Italia dal 2016. Ha dovuto attendere quasi 7 anni prima di vedersi riconoscere dal Tribunale il diritto alla protezione speciale. In questi anni, grazie al permesso provvisorio in qualità di richiedente asilo, ha lavorato incessantemente, ha stipulato un contratto di locazione, ha studiato la lingua e si è perfettamente integrato nel nostro paese. Ottenuta la pronuncia di riconoscimento della protezione, I.A. chiede alla Questura il rilascio del relativo permesso. Ma la Questura "lavora" la pratica per circa un anno e mezzo, tempo durante cui I.A., pur avendo diritto al permesso valido, rimane in attesa del rilascio del permesso aggiornato, con in mano unicamente il vecchio permesso di soggiorno (ormai scaduto) ed una ricevuta della richiesta inoltrata. Per questo dapprima perde il lavoro, perché il datore richiede un permesso di soggiorno valido per rinnovare il contratto, conseguentemente è costretto a lasciare l'abitazione locata. Dopo anni di indipendenza deve, suo malgrado, iniziare - nuovamente - a convivere con altre persone in un'abitazione ove, però, non può prendere la residenza, oltre a dover svolgere attività lavorativa irregolare. E quando, finalmente, entra in possesso dell'agognato permesso di soggiorno, si accorge che la "data di rilascio" impressa sullo stesso è la data di "richiesta" di rilascio (ovvero quasi due anni prima) e che, quindi, il permesso nelle sue mani è quasi in scadenza. Deve iniziare tutto da capo. Ma, questa volta, senza un lavoro stabile e senza una residenza.

D.G. non è riuscito ad ottenere la residenza. Ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato ma ha un permesso di soggiorno in scadenza e che deve rinnovare. E se pochi privati affittano a persone straniere, e se ancora meno permettono di stabilire la residenza nell'abitazione locata, quasi nessuno concede in affitto un immobile ad un soggetto che - pur lavorando - ha il permesso in fase di rinnovo. Perché questa circostanza è sintomatica di uno stato di incertezza. Ed un privato, com-



previsibilmente, spesso non ha intenzione di assumersi il rischio derivante da tale precarietà. Eppure, essendo la residenza un requisito necessario a rinnovare il permesso di D.G., questo viene rigettato. Ed allora, nonostante gli anni vissuti regolarmente in Italia, ove lavora ed è integrato, si trova tutto ad un tratto sprovvisto di un titolo di soggiorno e con una unica possibilità davanti: avanzare domanda di protezione internazionale. Perché le Autorità sono obbligate ad acquisire la pratica, anche in assenza di una residenza. Tuttavia, per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo - diritto di ogni richiedente asilo, che abilita allo svolgimento di regolare attività lavorativa - la Questura pretende una dichiarazione di ospitalità, in mancanza della quale D.G. non potrà ottenere il permesso di soggiorno di sei mesi e, quindi, lavorare. Dovendo ricominciare il percorso dall'inizio.

S.M. ha quasi 65 anni e viene dalla Bosnia. È arrivata più di trent'anni fa assieme al marito. Ha sempre avuto un permesso di soggiorno per motivi familiari in quanto il marito svolgeva attività lavorativa. Il coniuge è stato arrestato e poi ristretto ed S.M., venendo meno l'attività lavorativa del marito, non è riuscita più a rinnovare il permesso di soggiorno e ha ricevuto un provvedimento di espulsione. È anziana e malata: è affetta da diabete ed è malata di cuore. Avrebbe diritto ad un permesso per cure mediche, ma nessun medico ASL ha aggiunto alla certificazione medica la dicitura prevista dalla normativa, ossia la dichiarazione secondo la quale le gravi patologie di cui è affetta non siano "adeguatamente curabili nel paese di origine" e "tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute [...] in caso di rientro nel paese di origine". Pertanto S.M. ha una sola scelta davanti: rimanere sprovvista di documenti o avanzare domanda di protezione internazionale, rischiando di venir reclusa dentro un CPR in quanto già gravata da

una espulsione e proveniente da un c.d. "paese sicuro".

I REQUISITI IMPOSSIBILI
DEL PERMESSO

Contratto di lavoro, redditi (sufficienti e continuativi), residenza (idonea e munita di idoneità alloggiativa) ovvero dichiarazione di ospitalità, conoscenza attestata della lingua italiana, passaporto. Questi, sommariamente, i requisiti più comuni richiesti per un permesso di soggiorno. Ma la realtà che si cela dietro questi formali requisiti, fa emergere una situazione ben diversa dalla meritocrazia che vorrebbero rappresentare. La stipula del contratto di lavoro, benché si svolga effettivamente attività lavorativa, diviene facilmente motivo di ricatto nei confronti di un soggetto il cui regolare soggiorno (e, quindi, il cui futuro) dipende dall'esistenza di quella "carta". Circostanza che, sommata alla quasi assenza di puntuali controlli da parte delle autorità sui luoghi di lavoro ed alle - poche - reti sociali messe a disposizione di chi prende coraggio e denuncia situazioni di sfruttamento lavorativo, esasperano quella condizione che denota, già di per sé, vulnerabilità. Su questo insistono prassi illegittime delle varie Questure che, trattenendo in "giacenza" le pratiche di rinnovo del permesso di soggiorno, spesso per anni, giungono infine a provvedimenti di rigetto in quanto nelle more, a volte, lo straniero ha perduto il lavoro. Mentre la richiesta di un contratto di lavoro può spingere lo straniero ad esporsi a pratiche di sfruttamento lavorativo (creando, con ciò, un conseguente conflitto di interesse con il lavoratore italiano o munito di regolare documentazione), il requisito della residenza lo costringe spesso a farsi travolgere dal mondo del mercato nero di tali certificazioni: in una realtà in cui i privati proprietari di immobili pretendono garanzie finanziarie, garanti, contratti di lavoro a tempo indeterminato, alte caparre e, non troppo raramente, la citta-

dinanza italiana, non è difficile comprendere come riuscire ad ottenere un contratto di locazione nonché la residenza (in special modo se si è stranieri) diventi una missione quasi impossibile. Ed a niente servono le c.d. "residenze fittizie" presso le Case Comunali: procedure spesso osteggiate dagli stessi Comuni, restii a concedere tali iscrizioni, ed in ogni caso ritenute non adeguate dagli organi amministrativi ai fini del rinnovo del documento.

Nel subordinare alla scelta discrezionale di un terzo privato (concedere o meno in locazione e permettere l'iscrizione della residenza) la sussistenza di un requisito imprescindibile per il rinnovo di molte tipologie di permessi di soggiorno, il risultato (ben noto alle Questure territoriali, quanto prevedibile) è la proliferazione della compravendita di dichiarazioni di residenza o di dichiarazioni di ospitalità dietro pagamento di laute somme di danaro e l'alimentazione di un vero e proprio mercato "nero", a scapito dello straniero, le cui sorti dipendono dal permesso di soggiorno.

LA CHIMERA
DELL'ASSISTENZA LEGALE

Le Questure, afflitte da un perenne sottorganico, di fronte ad istanze legittime dello straniero spesso lo allontanano suggerendo allo stesso di rivolgersi ad un avvocato. E come può ciò rappresentare un aggravamento negativo e non una maggior garanzia per il soggetto? Lo diventa nel momento in cui lo straniero, ben consapevole di non poter trovare conforto nell'istituto del patrocinio a spese dello Stato con riferimento alle procedure amministrative extra processuali, non avrà la capacità economica per rivolgersi al difensore per la difesa di un diritto o per l'espletamento di una pratica che ben avrebbe dovuto essere acquisita ed affrontata direttamente dall'Amministrazione, anche in assenza del difensore. Con rinuncia, da parte dello straniero, alla difesa dei propri diritti e la moltiplicazione delle prassi

amministrative illegittime.

Ed ancora. Le Questure ben frequentemente emettono provvedimenti decisori su istanze di rilascio o rinnovo di permesso di soggiorno a distanza di anni dall'inoltro delle relative richieste. E nel frattempo? Lo straniero è "abbandonato" in una spirale che spesso si rivela drammatica: in possesso del solo permesso di soggiorno ormai scaduto e della ricevuta dell'inoltro dell'istanza, se ha un lavoro spesso lo perde; se ha un'abitazione con regolare residenza, a seguito della perdita del lavoro, è costretto a lasciarla. È condotto, ipocritamente, verso un lavoro irregolare, necessario alla sopravvivenza. Ed, allo stesso tempo, alla perdita graduale di tutti i requisiti ottenuti nel tempo e necessari al mantenimento del permesso di soggiorno.

Quello che ci riportano questi scenari è, quindi, una legislazione dell'immigrazione sulla quale sembra in corso una vera e propria competizione tra i diversi Legislatori succedutisi negli anni quanto alla manipolazione normativa - rigorosamente a suon di decreti legge - che restituisce un testo di legge fatto di "taglia e cuci", tanto confusionario e poco "unico" da apparire un patchwork comprensibile solo dopo mesi di studio e nelle cui maglie si inseriscono facilmente innumerevoli prassi illegittime delle Autorità amministrative, il cui risultato è l'allontanamento dell'utente dal proprio diritto di difesa e dalla tutela dei propri diritti fondamentali. Diciamolo chiaramente. In Italia vogliamo persone irregolari. Un mondo di invisibili senza diritti né pretese. Un mondo di nuovi schiavi (da lavoro, da residenza, da rinnovo del permesso di soggiorno), spogliati, nella realtà quotidiana, della possibilità di esercizio del pieno diritto alla difesa e resi, dunque, sempre più inermi di fronte a palesi violazioni dei propri diritti.

*Avvocato penalista