

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

EUROPEIUNITE

*OSSERVATORIO PERMANENTE SUI SEMESTRI DI PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA*

*COLLANA EUROPEIUNITE Working Papers n. 1 – 2019*

**I richiedenti asilo e la tutela dei diritti fondamentali:  
alcune riflessioni sulle recenti riforme**

Laura Montanari

EDITORIALE SCIENTIFICA



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

OSSERVATORIO PERMANENTE SUI SEMESTRI DI PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

## **I richiedenti asilo e la tutela dei diritti fondamentali: alcune riflessioni sulle recenti riforme\***

LAURA MONTANARI

**EUROPEIUNITE Working Papers n. 1 - 2019**

---

\* Il presente contributo prende spunto dall'intervento tenuto in occasione del Convegno "Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie. Una prospettiva multilivello", svoltosi a Udine il 16 maggio 2019, ed è destinato agli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*.



**Direzione:** Pietro Gargiulo (Università degli Studi di Teramo)

**Comitato Scientifico:** Susanna Cafaro (Università degli Studi del Salento), Federico Casolari (Università degli Studi di Bologna), Enrico Del Colle (Università degli Studi di Teramo), Marco Di Domizio (Università degli Studi di Teramo), Marina D’Orsogna (Università degli Studi di Teramo), Andrea Gratteri (Università degli Studi di Pavia), Ivan Ingravallo (Università degli Studi di Bari “A. Moro).

**Comitato di redazione:** Andrea Ciccarelli (responsabile), Annalisa Geraci, Luigi D’Ettorre, Francesca Vaccarelli.

La collana *EUROPEIUNITE Working Papers* nasce nel contesto dell’*Osservatorio permanente sui semestri di presidenza del Consiglio dell’Unione Europea* dell’Università degli Studi di Teramo e vuole essere un luogo di confronto multidisciplinare e di stimolo allo studio e alla ricerca su temi relativi al processo di integrazione nell’Unione Europea.

L’Osservatorio EUROPEIUNITE è altresì parte integrante dell’attività della E-DATA S.r.l. – Spin off dell’Università degli Studi di Teramo.

Il punto di vista espresso nei singoli contributi è quello degli autori e non implica una diretta responsabilità della E-DATA S.r.l. o dell’Università degli Studi di Teramo.

Tutti i *working papers* sono sottoposti alla revisione “cieca” di esperti individuati dalla Direzione e dal Comitato Scientifico della Collana.

## Abstract

### ASYLUM SEEKERS AND THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS: SOME REFLECTIONS ON THE RECENT REFORMS

The paper analyzes the topic concerning the right of asylum in the Italian system, taking into account the more recent legal developments. Art. 10.3 of the Italian Constitution ensures the right of asylum according to the conditions established by the law. Anyway, since a specific law has not yet been approved, the discipline of the matter is actually deduced from the implementation of EU legislation on the international protection. The analysis focuses on the reforms promoted by the Italian Governments in the last few years, which determined a restriction of the guarantees of the fundamental rights for the asylum seekers.

SOMMARIO: 1. La disciplina multilivello del “diritto d’asilo”. – 2. La domanda d’asilo e le garanzie procedurali. – 3. L’accoglienza e la riforma del sistema SPRAR. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

**1. La disciplina multilivello del “diritto d’asilo”.**- Il tema dei diritti degli stranieri, adottando per ora una formula generica<sup>1</sup>, sta assumendo sempre più una connotazione “multilivello”, in particolare nel contesto europeo che è quello che verrà preso in considerazione nel presente contributo. Il carattere globale del fenomeno migratorio - nelle sue diverse dimensioni dalle migrazioni per ragioni economiche a quelle legate ai conflitti e, in generale, alla ricerca di protezione internazionale – dovrebbe spingere alla costruzione di soluzioni condivise, le sole che potrebbero assicurare una risposta adeguata<sup>2</sup>. Nello stesso tempo, però, si tratta di un ambito in cui gli Stati, com’è noto, rivendicano con forza uno spazio di sovranità, che si declina nella competenza esclusiva a decidere quante e quali persone ammettere nel proprio territorio.

---

<sup>1</sup> Il termine straniero indica colui che non è legato allo Stato dal rapporto di cittadinanza, non è cittadino, tuttavia all’interno di questa categoria vi sono figure molto differenti tra loro: i cittadini europei; i cittadini di Paesi terzi; i richiedenti protezione internazionale; i cittadini di Paesi terzi che sono entrati irregolarmente nel territorio dello Stato. La diversa qualificazione giuridica incide, ovviamene, anche sul godimento dei diritti. V. per tutti AAVV, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010 e G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, 2007.

<sup>2</sup> Si veda la *New York Declaration for Refugees and Migrants* adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2016 A/RES/71/1 e il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2019, A/RES/73/195.

Ciò aiuta a comprendere le difficoltà che l'Unione europea incontra nel definire una politica comune, nonostante il Trattato di Lisbona, nel Titolo IV della Parte Terza del TFUE, preveda uno specifico Capo 2 dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione"<sup>3</sup>. Gli interventi più recenti in materia confermano il ruolo centrale dei Paesi membri e l'assenza di una visione "europea" del fenomeno migratorio e delle soluzioni per la sua gestione. Le scelte adottate, o non adottate, a livello sovranazionale sembrano esprimere e amplificare i timori e le chiusure nazionali, così impedendo, da un lato, di valutare l'effettivo impatto delle migrazioni e, dall'altro, di dare piena attuazione ai principi su cui l'Unione costruisce la sua identità, in particolare al principio di solidarietà<sup>4</sup>.

In questo quadro, il "diritto d'asilo" assume delle caratteristiche peculiari, in quanto si caratterizza per una intersezione particolarmente significativa dei diversi livelli normativi: internazionale, sovranazionale e nazionale. Si è messo tra virgolette diritto d'asilo, in quanto a tale locuzione è venuta a sovrapporsi negli anni quella di diritto alla protezione internazionale, in particolare al riconoscimento dello *status* di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951<sup>5</sup>. Nel contesto europeo, questa "coincidenza" tra le due figure è stata certamente favorita dalla disciplina sovranazionale. Si può citare, ad esempio, la Convenzione di Dublino del 1990, poi trasfusa nel regolamento del Consiglio c.d. Dublino II del 2003, dove all'art. 1 si precisava che per "b) domanda di asilo" si intende la «domanda con cui uno straniero chiede ad uno Stato membro la protezione della convenzione di Ginevra invocando la qualità di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della summenzionata convenzione, modificata dal protocollo di New York»<sup>6</sup>. La nuova versione del 2013, c.d. Dublino III, all'art. 1 lett. b) utilizza la formula "domanda di protezione internazionale", rinviando per i contenuti alla c.d. direttiva qualifiche del 2011<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Com'è noto, è con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 che la politica di immigrazione e asilo viene spostata dal terzo al primo pilastro, rendendola competenza comunitaria. Si tratta in ogni caso di un percorso molto lungo che già negli anni '70 aveva visto l'avvio di una prima riflessione a livello europeo e che si collega ovviamente allo sviluppo della libertà di circolazione delle persone sino alla creazione di uno *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. Per una ricostruzione di questa evoluzione v. F. RESCIGNO, *Il diritto d'asilo*, Roma, 2011, spec. 102 ss. e F. CHERUBINI, *Asylum law in the European Union*, London/New York, 2015.

<sup>4</sup> V. le riflessioni sviluppate da C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2018, 361 ss. e G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

<sup>5</sup> La Convenzione di Ginevra è stata approvata il 28.7.1951; l'Italia l'ha ratificata con la l. n. 722/1954. Le modifiche apportate alla Convenzione dal Protocollo di New York sono state recepite con la l. n. 95/1970, mentre la l. n. 39/1990 ha eliminato la limitazione geografica.

<sup>6</sup> La Convenzione di Dublino è stata approvata il 15.6.1990; l'Italia l'ha ratificata con la l. n. 523/1992. Il suo contenuto è stato successivamente ripreso, con modifiche, nel reg. del Consiglio 343/2003 del 18.2.2003, c.d. Dublino II.

<sup>7</sup> Il riferimento è al reg. del Parlamento e del Consiglio 604/2013 del 26.6.2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)* e alla dir. 2011/95/UE del 13.12.2011 *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*.

Tornando al quadro generale, l'Italia è, dunque, vincolata sul piano internazionale grazie alla ratifica ed esecuzione della Convenzione di Ginevra, mentre su quello sovranazionale, in forza della partecipazione all'UE, è chiamata ad applicare la disciplina da quest'ultima adottata, con differente forza vincolante a seconda dello strumento normativo utilizzato.

Vi è poi il livello nazionale, dove il diritto d'asilo trova riconoscimento nella Costituzione, il cui art. 10, c. 3, com'è noto, 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». Nonostante l'espreso rinvio, la legge di attuazione non è mai stata adottata, con la conseguenza che quando viene affrontato il tema del "diritto d'asilo" il riferimento è al complesso quadro normativo cui si è fatto cenno, che si basa sullo *status* di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra, che l'Unione europea riprende con l'aggiunta di quello di titolare di protezione sussidiaria e lasciando comunque agli Stati la possibilità di concedere ai richiedenti di rimanere nel proprio territorio «non perché bisognosi di protezione internazionale, ma per motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su base di discrezionale»<sup>8</sup>. E' a quest'ultima ipotesi che si può ricondurre la c.d. "protezione umanitaria", prevista dal d.lgs. n. 286/1998 e sostanzialmente soppressa dal "decreto sicurezza" del 2018, ma su questi profili si ritornerà nel prosieguo.

Questo "appiattimento" dell'asilo costituzionale sulle altre forme di tutela previste a livello internazionale e sovranazionale è stato stigmatizzato con forza da Antonio Cassese - uno dei primi commentatori dell'art. 10 della Costituzione<sup>9</sup> - che, partecipando ad un dibattito con altri studiosi su questo tema, dichiarava: «L'anima è un po' sorpresa di questo vostro tentativo, vedo unanime, di ridurre quel bellissimo articolo 10 comma 3 della Costituzione a una cosetta piccola piccola»<sup>10</sup>.

Del resto, la portata della figura delineata dai costituenti nella disposizione prima ricordata è certamente differente da quella definita nella Convenzione di Ginevra secondo cui può essere riconosciuto come rifugiato colui che «nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi» (art. 1, punto 2). Nel dibattito oggi molto diffuso, soprattutto

---

<sup>8</sup> Così la dir. 2011/95/UE, cit., *cons.* 15.

<sup>9</sup> Cfr. A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.

<sup>10</sup> L'intervento è pubblicato in V. DI CATALDO, V. PATANÈ (cur.), *Temi di ricerca per la tutela dei Diritti Umani*, Torino, 2011, spec. 200, v. anche A. COCO, A. DE LUCA, *Il diritto d'asilo aspetti problematici*, *ivi*, 177 ss. e, per un'ampia riflessione sulla previsione costituzionale del diritto d'asilo, M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007 e ID., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione ed attualità*, in *Quest. Giust.*, 2/2018, 14 ss.



sul piano politico, sulla difesa della “identità nazionale”, si dovrebbe ricordare che l’“identità costituzionale nazionale” è quella che emerge dai principi posti in apertura della Carta fondamentale, tra i quali rientra – nel contesto di una forte apertura al diritto e alla cooperazione internazionale - il riconoscimento del diritto d’asilo, come espressione della fedeltà alle libertà democratiche appena riconquistate.

Non è questa la sede per approfondire un tema così complesso; si è ritenuto tuttavia necessario mettere in evidenza le criticità di un approccio – inevitabile per poter analizzare la situazione oggi in essere – che per ricostruire i diritti dei richiedenti asilo prenderà in esame prevalentemente la disciplina di derivazione europea, a sua volta costruita su quella internazionale relativa ai rifugiati.

**2. La domanda d’asilo e le garanzie procedurali.**- Il punto di partenza della riflessione è necessariamente quello che attiene alle procedure per il riconoscimento del diritto d’asilo o meglio del diritto alla protezione internazionale nelle forme previste dalla normativa europea. Al riguardo la disciplina italiana è stata oggetto di diverse modifiche, che - soprattutto negli anni più recenti – si caratterizzano per un approccio restrittivo e securitario, con una conseguente limitazione dei diritti dei richiedenti asilo, diritti che, in questa prima fase, sono prevalentemente riconducibili alla sfera dei diritti di libertà classici, astrattamente qualificati come intangibili e propri della persona in quanto tale, a prescindere dal suo rapporto con lo Stato.

Senza voler ricostruire analiticamente la procedura prevista per la richiesta di protezione internazionale, è opportuno richiamare alcuni aspetti essenziali al fine di mettere in luce gli effetti delle riforme più recenti<sup>11</sup>.

La materia è oggi disciplinata dal decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25, attuativo della direttiva procedure 2005/85/CE, mentre i profili sostanziali sono dettagliati nel decreto legislativo n. 251 del 2007, attuativo della direttiva qualifiche 2004/83/CE, successivamente aggiornati a fronte delle riforme adottate a livello europeo<sup>12</sup>. In questo quadro si inseriscono gli interventi più recenti, in particolare il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 (convertito con la legge 13 aprile 2017, n. 46, c.d. “decreto Minniti”) e il già citato decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con la legge di

---

<sup>11</sup> Una ricostruzione aggiornata della procedura si può vedere nel *Country Report* sull’Italia pubblicato dall’AIDA (Asylum Information Database), coordinato dall’*European Council on Refugees and Exiles* (ECRE), 2018 e nel volume *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l’operatore*, curato dall’ASGI con il coordinamento di Cittalia, Servizio centrale dello SPRAR, e aggiornato a giugno 2018.

<sup>12</sup> La direttiva qualifiche del 2004 è stata sostituita dalla dir. 2011/95/UE, cit., recepita con il d.lgs. n. 18/2014, mentre il 26.6.2013 è stato approvato il c.d. “pacchetto asilo” costituito da quattro provvedimenti: la dir. 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale; la dir. 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale recepite con il d.lgs. n. 142/2015; il reg. n. 694/2013, cit.; il reg. n. 603/2013 che istituisce l’Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento n. 604/2013.

1 dicembre 2018, n. 132, c.d. “decreto sicurezza”)<sup>13</sup>. Entrambi i provvedimenti si pongono l’obiettivo di contenere il fenomeno migratorio esplosivo soprattutto dopo le crisi e i conflitti sorti nei Paesi dell’area mediterranea. Ciò in un contesto in cui non si è riusciti a realizzare una gestione europea del fenomeno, favorendo così l’emergere di una “narrativa nazionale” che presenta i singoli Paesi dell’Unione (in particolare quelli del Mediterraneo) costretti a far fronte – da soli – ad un flusso di migranti di dimensioni vastissime. Non si vuole ovviamente negare la gravità della situazione, ma certamente uno sguardo più ampio che la collochi, da un lato, sul piano storico, nel contesto generale dell’evoluzione del fenomeno migratorio, e, dall’altro, sul piano per così dire geografico, in rapporto con le situazioni presenti in altri Continenti e, nell’area mediterranea, in altri Paesi non membri dell’Unione, potrebbe aiutare a ridimensionarne l’ampiezza<sup>14</sup>.

A fini espositivi, può essere utile distinguere due profili: quello attinente alle posizioni oggetto di tutela e quello relativo più specificamente alle garanzie procedurali.

*i) Le posizioni oggetto di tutela.* Quanto alle posizioni soggettive, è opportuno ritornare ai profili “terminologici”/sostanziali di cui si è detto in precedenza. L’art. 1 del d.lgs. n. 25/2008, infatti, stabilisce che per “domanda di protezione internazionale o domanda di asilo o domanda” si intende la «domanda presentata secondo le procedure previste dal presente decreto, diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria» ed ancora che per “richiedente” si intende il «cittadino straniero che ha presentato la domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva». La domanda di asilo, quindi, viene qualificata come una domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria (del resto al richiedente protezione internazionale viene rilasciato un “permesso di soggiorno per richiesta asilo”, art. 4 d.lgs. 142/2015).

I criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato sono stati ricordati nel precedente paragrafo. Quanto alla protezione sussidiaria, questa spetta al «cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave

---

<sup>13</sup> E’ interessante notare che i provvedimenti sono stati adottati da Governi sostenuti da forze politiche differenti: centro-sinistra per il “decreto Minniti” e Lega/Cinque Stelle per il “decreto sicurezza”; tuttavia si possono cogliere alcune linee di continuità, sia sul piano dei rapporti internazionali con il riconoscimento del ruolo della Libia nel contenimento dei flussi migratori, sia sul piano interno con l’introduzione di misure volte ad irrigidire le procedure per la richiesta della protezione internazionale. Entrambi i decreti sono stati oggetto di commenti critici da parte delle Associazioni operanti nel settore delle migrazioni e della dottrina; da ultimo, anche per la bibliografia citata, A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza ed immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, 167 ss., v. anche A. SPATARO, *L’immigrazione tra sicurezza e diritti*, in *Dir. uomo*, 2018, 370 ss.

<sup>14</sup> Sull’evoluzione storica si rinvia a V. CALZOLAIO, T. PIEVANI, *Libertà di migrare*, Torino, Einaudi, 2016, per i dati sulle dimensioni attuali del fenomeno v. nel *World Migration Report 2018*, pubblicato dall’International Organisation for Migration e reperibile all’indirizzo internet [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf).

danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese». In particolare, sono considerati “danni gravi”: a) la condanna a morte o all’esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale<sup>15</sup>.

Sino alle recenti modifiche introdotte con il “decreto sicurezza”, in Italia vi era anche un’ulteriore figura, quella del permesso di soggiorno “per motivi umanitari”, che poteva essere attribuito dal Questore o in sede giurisdizionale, nella fase dell’impugnazione dell’eventuale diniego della protezione internazionale<sup>16</sup>.

Si trattava di un’ipotesi prevista dall’art. 5, c. 6 del d.lgs. 286/1998, ora abrogata e sostituita da alcune forme specifiche di protezione di portata più limitata. Era stabilito che: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». È importante fermarsi un attimo su questo profilo, perché – pur con le riserve cui si è fatto cenno - la dottrina e la giurisprudenza avevano considerato nel loro complesso le tre figure di “protezione internazionale” come attuazione del diritto d’asilo previsto dall’art. 10, c. 3 della Costituzione e proprio la “protezione umanitaria”, per gli spazi interpretativi che apriva, era vista come lo strumento più rilevante per garantire il rispetto del disposto costituzionale<sup>17</sup>.

Si può citare a titolo di esempio l’ord. n. 10687/2012 della VI sezione della Corte di cassazione dove si afferma che «il diritto di asilo è oggi [...] 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 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e dell’art. 5 c. 6 del T.U. approvato con d.lgs. 286 del 1998, sì ché non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale». Più di recente, la sent. n. 4455/2018 della prima sezione della Suprema Corte ribadisce che «La protezione umanitaria, in conclusione, costituisce

---

<sup>15</sup> V. art. 14, c. 1, d.lgs. n. 251/2007.

<sup>16</sup> L’art. 32 del d.lgs. n. 25/2008 prevedeva che nel caso avesse ritenuto possibile attribuire la protezione umanitaria la Commissione territoriale avrebbe rinviato gli atti al Questore, altrimenti avrebbe motivato il diniego che poteva essere contestato in sede di impugnazione; il Questore era vincolato all’indicazione della Commissione: v. Corte cass., SSUU, ord. n. 11535/2009.

<sup>17</sup> V. su questa figura, anche per la giurisprudenza di riferimento, la Scheda pratica a cura di Noris Morandi pubblicata dall’ASGI su *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell’art. 5, comma 6, d. lgs. N. 286/98*, aggiornata al giugno 2017, nonché la *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di diritto d’asilo e protezione internazionale dello straniero: questioni sostanziali e processuali*, a cura dell’Ufficio del Massimario e del Ruolo, Rel. n. 108 del 20.11.2008.

una forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia». E ciò tenendo conto del progressivo allargamento dei criteri di valutazione, il quale – anche alla luce del divieto di respingimento ed espulsione disciplinato nella legge che ha introdotto il delitto di tortura<sup>18</sup> – fa sì che, precisa la Corte, «l’attenzione [sia] rivolta non tanto alla enucleazione di condizioni soggettive di vulnerabilità quanto alla verifica del livello di tutela o, al contrario, di violazione dei diritti umani nel paese di origine, così da evidenziare l’intangibilità di un nucleo ineliminabile di essi».

Quest’ultima affermazione della Corte, pur nell’incertezza di un quadro costruito attraverso l’interpretazione di un complesso di norme difficilmente riconducibili a sistema, sembra in effetti richiamare il ruolo centrale della tutela dei diritti, secondo l’impostazione dell’art. 10, c. 3 della Costituzione che fa riferimento a «l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

Il “decreto sicurezza” del 2018 – come già segnalato - ha soppresso la figura della “protezione umanitaria”, stabilendo alcuni permessi “speciali”, in parte già presenti nell’ordinamento (es. per le vittime di violenza domestica o per particolare sfruttamento lavorativo), in parte di nuova introduzione (es. per cure mediche o per contingente ed eccezionale calamità naturale). Si tratta di fattispecie con una disciplina ed una durata differenziate, che hanno l’obiettivo di circoscrivere i casi di protezione, superando la situazione previgente che – come si legge nella Relazione del Governo sul decreto - «lascia[va] ampi margini ad un’interpretazione estensiva in contrasto con il fine di tutela temporanea di esigenze di carattere umanitario»<sup>19</sup>.

Il nuovo quadro normativo ripropone di conseguenza la questione dell’autonomia del diritto d’asilo costituzionale e della sua diretta azionabilità. Nell’audizione sul “decreto sicurezza”, Marco Benvenuti metteva in luce come, al di là delle previsioni legislative, il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali non viene certo meno<sup>20</sup>, tuttavia è innegabile che aumenti l’incertezza, anche per coloro che hanno già ottenuto il riconoscimento della “protezione umanitaria” o che hanno già iniziato la relativa procedura. A quest’ultimo riguardo è già emersa la difficoltà di trovare un’interpretazione condivisa. Nella decisione 4980 del 2019, infatti, la Corte di cassazione ha ritenuto si debba procedere sino all’eventuale riconoscimento della protezione umanitaria, salvo attribuire al termine, applicando quanto stabilito dalla disciplina transitoria per i casi in cui era già stata fatta la valutazione, un permesso per casi speciali della durata di due anni.

---

<sup>18</sup> L. n. 110/2017, *Introduzione del delitto di tortura nell’ordinamento italiano*, in particolare l’art. 3, che modifica l’art. 19 del Testo unico del 1998.

<sup>19</sup> Il testo della relazione è reperibile nel sito del Senato nella documentazione relativa al DDL di conversione: Atti Senato, XVIII Legislatura, n. 840, spec. 3, reperibile all’indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076594.pdf>

<sup>20</sup> Il testo dell’Audizione resa il 16.10.2018 innanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica è pubblicata nell’*Osservatorio costituzionale* dell’AIC, 3/2018.

La stessa Corte ha successivamente messo in discussione questa conclusione, chiedendo un rinvio alle SSUU per risolvere il conflitto interpretativo<sup>21</sup>. Quanto ai permessi già in atto, ovviamente non sarà possibile il rinnovo, ma l'eventuale riconoscimento da parte del Questore della protezione speciale (espressione del principio di non *refoulement*) se sussisteranno i requisiti.

*ii)Le garanzie procedurali.* Anche sul piano procedurale si è assistito a un progressivo restringimento dei diritti dei richiedenti protezione internazionale; in questa sede – in modo un po' disordinato e senza pretesa di esaustività – mi limiterò ad affrontare alcuni aspetti, a titolo esemplificativo, che però possono aiutare a comprendere le linee di tendenza dell'azione statale.

La persona che intende richiedere la protezione internazionale può presentare la domanda direttamente al confine, presso l'ufficio di polizia di frontiera, o al Questore. Con la legge Bossi-Fini sono state introdotte le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, chiamate a pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale<sup>22</sup>. Si ha dunque una procedura decentralizzata di valutazione delle domande, che può portare a soluzioni significativamente differenziate nei casi sottoposti all'esame<sup>23</sup>, situazione che si può riproporre anche in sede di controllo giurisdizionale sui provvedimenti di diniego. La fase dinnanzi alla Commissione ha un ruolo fondamentale, perché è il momento in cui la persona ricostruisce la sua storia, viene ascoltata nel colloquio personale e presenta le motivazioni della richiesta. Si delineano così gli elementi essenziali che definiscono la posizione del singolo, elementi che – come vedremo – sono determinati anche in sede giurisdizionale, in caso di impugnazione dell'eventuale diniego. L'audizione in Commissione prevede l'assistenza solo facoltativa, e a spese dell'interessato, di un legale, mentre ai sensi dell'art. 10, c. 3 del d.lgs. n. 25/2008 «è garantita, in ogni fase della procedura, la possibilità di contattare l'UNHCR o altra organizzazione di sua fiducia competente in materia di asilo».

---

<sup>21</sup> La norma transitoria è prevista dall'art. 1, c. 9 del “decreto sicurezza”; v. sul punto Corte cass., Sez. I civ., n. 4980/2019; il conflitto interpretativo è stato evidenziato dalla medesima sezione con le ordd. 1750 e 1759/ 2019, con cui si è disposta la rimessione degli atti al presidente affinché valuti la possibilità di rinviare la questione alle SSUU; v. il commento di C.M. BIANCA, «*La legge non dispone che per l'avvenire*» (art. 11 disp. prel. cc): a proposito del decreto sicurezza, in *Quest. giust.*, 17.6.2019.

<sup>22</sup> Si tratta della l. n. 189/2002; successivamente la l. n. 146/2014, che ha modificato il d.lgs. n. 25/2008, ha portato il numero massimo delle Commissioni territoriali a 20 e quello delle Sezioni a 30, numero corrispondente a quelle attualmente istituite; v. i dati sul sito della Commissione Nazionale per il diritto d'asilo, all'indirizzo internet <http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissione-nazionale-diritto-asilo>.

<sup>23</sup> Se guardiamo i dati relativi al 2017 e consideriamo a titolo d'esempio i casi di Milano, Gorizia e Torino si possono notare significative differenze. In particolare, seguendo l'ordine si possono vedere citate le percentuali di riconoscimento: status di rifugiato 12%, 3% e 13%; protezione sussidiaria 14%, 33% e 11%, protezione umanitaria 20%, 6%, 40%; in generale non riconosciuti: 41%, 46%, 33%. I dati sono reperibili nel *Quaderno statistico per gli anni 1990-2018*, predisposto dalla Commissione Nazionale per il diritto d'asilo.

Va ricordato che oltre alle Commissioni territoriali vi è la Commissione Nazionale per il diritto d'asilo, che dovrebbe svolgere anche una funzione di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, nonché di monitoraggio della qualità delle procedure e dell'attività delle stesse. V. le indicazioni sul relativo sito <http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissione-nazionale-diritto-asilo>.

Tra i profili di complessità di questa fase se ne possono sottolineare due, su cui è intervenuto il “decreto sicurezza”: il ruolo del Paese d’origine sicuro e quello del Paese competente sulla base del sistema Dublino. Innanzitutto, la riforma introduce nel d.lgs. n. 25/2008 un nuovo art. 2 bis dedicato al Paese d’origine sicuro, con l’identificazione degli elementi di valutazione e la previsione della predisposizione da parte del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell’interno e della giustizia, del relativo elenco (ad oggi non ancora pubblicato). Tale previsione ha significative ricadute sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, in quanto la provenienza da un Paese di origine sicuro fa sì che venga applicata la procedura prioritaria ed accelerata e che la domanda possa essere dichiarata manifestante infondata se l’interessato non prova i gravi motivi per cui quel Paese non è sicuro per lui. Si carica, dunque, la persona di un onere probatorio molto difficile da assicurare, a maggior ragione nel contesto di un procedimento accelerato e nel primo momento in cui si confronta con le autorità del Paese di ingresso. Vi è poi l’identificazione, sulla base del sistema Dublino, del Paese competente a pronunciarsi sulla domanda. Questa valutazione spetta all’Unità Dublino operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’interno, rispetto alla quale il “decreto sicurezza” prevede la creazione di sezioni (art. 11), cioè «articolarioni territoriali operanti presso le prefetture individuate, fino ad un numero massimo di tre, con decreto del Ministro dell’interno, che provvedono nel limite delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente». Una forma di decentramento... a risorse invariate. L’identificazione dello Stato competente può essere oggetto di contestazione in sede giurisdizionale, secondo la procedura prevista dallo stesso d.lgs. n. 25/2008 all’art. 3. La controversia è trattata in ogni grado con procedura d’urgenza e viene decisa dalle Sezioni specializzate in materia di immigrazione in Camera di consiglio, mentre la comparizione delle parti è disposta solo quando il giudice lo ritenga necessario ai fini della decisione.

Gli elementi appena ricordati connotano in generale la disciplina del controllo giurisdizionale dei provvedimenti adottati nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, disciplina che mette in discussione il diritto fondamentale di agire e difendersi in giudizio.

Inizialmente, la giurisdizione in materia di richiesta di protezione internazionale era attribuita al giudice amministrativo, in forza del carattere amministrativo del procedimento di attribuzione della qualifica. Con la riforma che ha introdotto le Commissioni territoriali, la competenza per l’impugnazione dell’eventuale diniego è stata attribuita alla giurisdizione ordinaria. Del resto le diverse figure di protezione internazionale sono considerate – come già ricordato – l’attuazione del diritto d’asilo, che la Corte costituzionale ha riconosciuto come diritto soggettivo perfetto.

L'intervento della magistratura ordinaria può essere visto, dunque, come un rafforzamento delle garanzie per la persona interessata; tuttavia le riforme che si sono succedute e alcune interpretazioni della giurisprudenza sembrano in realtà rendere sempre più fragile la tutela giurisdizionale del richiedente protezione internazionale. Il riferimento in questo caso è alle modifiche introdotte con il "decreto Minniti" del 2017, che ha previsto la creazione di una Sezione specializzata presso il Tribunale ordinario della sede della Corte d'appello. Tale soluzione può astrattamente essere valutata positivamente considerando la complessità della materia, ma è stata accompagnata da una serie di elementi di criticità, primo fra tutti il venir meno del doppio grado di giudizio, con la conseguenza che dopo la decisione del Tribunale è possibile solo il ricorso in Cassazione.

Oltre alla esclusione dell'appello, altri aspetti della disciplina processuale appaiono problematici: i) l'adozione del rito camerale di volontaria giurisdizione di cui all'art. 373 c.p.c., che ha limitate garanzie e lascia ampi spazi al potere discrezionale del giudice; ii) la ristrettezza dei tempi previsti, che può essere utile per giungere ad una tempestiva decisione, ma può limitare le possibilità di difesa; iii) l'audizione solo eventuale del richiedente protezione internazionale. Quest'ultimo aspetto è di particolare gravità, in quanto il contraddittorio rischia di essere solo cartolare, mentre il richiedente protezione internazionale viene sentito esclusivamente in Commissione. In questo modo, come è stato rilevato in un documento critico presentato dall'ASGI, «la decisione amministrativa e quanto avvenuto in sede amministrativa diventano la prova principale del "libero convincimento del Giudice" su diritti soggettivi»<sup>24</sup>.

L'impressione è che emerge dalla lettura – difficoltosa – del coacervo di provvedimenti adottati in questo ambito è quella che la persona che intende chiedere la protezione internazionale (... il richiedente asilo), e che per tale ragione ha diritto all'ingresso nel territorio dello Stato e a permanervi almeno per il tempo necessario affinché le autorità competenti decidano sulla sua domanda, venga sempre più assimilata al migrante *tout court* (o meglio, in molti casi, al migrante irregolare, considerate le modalità con cui giunge nel nostro territorio), senza che neppure le garanzie previste dal diritto internazionale per i richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato gli vengano assicurate.

---

<sup>24</sup> V. il commento a cura dell'ASGI, *Il D.L. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità*, spec. 6. Particolarmente significativa in questa prospettiva è la decisione della Corte di cassazione n. 1681/2019 dove viene ribadita la centralità della fase amministrativa innanzi alla Commissione che è deputata «ad acquisire, attraverso il colloquio con l'istante, l'elemento istruttorio ai fini della valutazione della domanda di protezione»; v. il commento di M. VEGLIO, *Asilo, falsi miti e poteri divinatori. Così muore il diritto al contraddittorio*, 16.4.2019, pubblicato nel sito dell'ASGI.

3. *L'accoglienza e la riforma del sistema SPRAR.*- La problematicità della posizione dei richiedenti protezione internazionale si conferma anche sul piano dell'accoglienza, soprattutto dopo le riforme introdotte con il "decreto sicurezza"<sup>25</sup>.

L'art. 7 del d.lgs. n. 25/2008 prevede che il richiedente protezione internazionale «è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato, ai fini esclusivi della procedura, [...] fino alla decisione della Commissione territoriale competente». Entra in gioco rispetto a questa fase la disciplina prevista dal d.lgs. n. 142/2015, anch'esso oggetto di modifica, finalizzato a dare attuazione alla direttiva 2013/32/UE, la c.d. direttiva accoglienza.

L'art. 1 del d.lgs. n. 142/2015 precisa che «1. [Il presente decreto] stabilisce le norme relative all'accoglienza dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali, e dei loro familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale. 2. Le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale».

La manifestazione di volontà, che può avvenire senza particolare formalità, determina dunque una posizione specifica, cui consegue la titolarità di diritti: innanzitutto il diritto di rimanere nel territorio dello Stato - in deroga al potere di quest'ultimo di decidere chi ammettere - ed il diritto di usufruire del sistema di accoglienza previsto della normativa interna.

Anche questo campo si conferma il carattere multilivello della disciplina della materia, con il coinvolgimento degli enti territoriali. Il successivo art. 8, *Sistema di accoglienza*, ribadisce infatti al primo comma che «Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale di cui all'articolo 16, e si articola in una fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture di cui agli articoli 9 e 11 e una fase di seconda accoglienza disposta nelle strutture di cui all'articolo 14».

Si distingue dunque una fase di prima accoglienza, che si svolge nei centri governativi di prima accoglienza - CPA (o se non presenti nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo - CARA o nei Centri di primo soccorso e assistenza - CPSA), cui segue una seconda fase con il coinvolgimento delle istituzioni territoriali, attraverso l'inserimento delle persone che non hanno fonti autonome di sostentamento nel "Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati" - SPRAR. Il "decreto sicurezza" è intervenuto in modo decisivo in questo campo, riservando l'inserimento nel sistema territoriale di protezione esclusivamente ai titolari dello status e ai minori non accompagnati. Si

---

<sup>25</sup> Su questi aspetti v. C. HEIN, *Meno accoglienza, più insicurezza. L'impatto del decreto sicurezza sui sistemi di accoglienza*, in *Dir. uomo*, 2018, 345 ss.



parla ora di “Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati” – SIPROIMI.

Nella prima fase ai migranti viene assicurato un primo soccorso e si procede alla identificazione e all’eventuale avvio delle procedure per la domanda di protezione internazionale<sup>26</sup>. In questo contesto deve quindi essere garantita l’informazione sulle modalità di presentazione della domanda di protezione internazionale: si tratta di passaggio fondamentale per il migliore avvio della procedura, perché i migranti devono comprendere quali sono i requisiti per ottenere il riconoscimento dello status e quali adempimenti sono richiesti. La compilazione della modulistica di riferimento e il colloquio con la Commissione territoriale, infatti, sono determinanti per l’esito finale della richiesta. Come si è già ricordato, la normativa non prevede la presenza di un legale, mentre specifica che è possibile contattare una persona dell’Ufficio delle NU per i rifugiati o di un’associazione; deve invece essere garantita la presenza di un interprete<sup>27</sup>.

Non è previsto un periodo massimo di permanenza nei centri governativi, anche se dalla normativa emerge che dovrebbe essere limitato allo svolgimento dei primi adempimenti. Si fa riferimento, infatti, al “*tempo necessario*” per le operazioni e gli adempimenti di cui all’art. 9 co.1 e co. 4 del decreto accoglienza ed eventualmente per il “*tempo strettamente necessario*” al trasferimento nelle strutture dello SPRAR. In ogni caso, anche nei CPA devono essere garantite condizioni minime di accoglienza, con una particolare attenzione alle persone vulnerabili<sup>28</sup>.

Tuttavia, a seguito della riforma del 2018, come si è visto, il trasferimento nelle strutture SPRAR è precluso ai richiedenti asilo, nonostante l’importanza di questa fase per la realizzazione di un percorso di accoglienza ed integrazione sul territorio.

Gli Enti locali che aderiscono alla rete SPRAR, infatti, dovrebbero garantire ai beneficiari forme di “assistenza integrata” finalizzate a «garantire misure di assistenza e di protezione della singola persona e, al tempo stesso, favorirne il percorso verso la (ri)conquista della autonomia individuale»<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Il “decreto Minniti” ha previsto che i cittadini di Paesi terzi trovati in condizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi in mare siano condotti per esigenze di primo soccorso verso appositi “punti di crisi” (c.d. *hotspot*) attivati nei CPSA e nei CPA e che lì vengano identificati e informati in merito alla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale o di chiedere il rimpatrio assistito.

<sup>27</sup> Con riferimento al diritto all’informazione e alla presenza di un interprete, la Corte di cassazione ha precisato che quando vi sono persone che intendono domandare la protezione internazionale «le autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì i servizi di interpretariato nella misura necessaria per agevolare l’accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e di trattenimento»: Corte cass., ord. n. 5926/2015.

<sup>28</sup> Cfr. in particolare l’art. 10 del d.lgs. n. 142/2015 che richiede, tra l’altro, che anche nei CPA sia assicurata l’unità dei nuclei familiari composti da coniugi e parenti entro il primo grado, la sicurezza delle persone accolte, con la prevenzione di forme di violenza. È consentita la comunicazione con avvocati, ministri di culto ed enti di tutela, ed è garantita la libertà di uscita nelle ore diurne.

<sup>29</sup> Una puntuale descrizione del sistema di accoglienza di trova nel volume *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l’operatore*, cit., 115 ss., la citazione a p. 120.

L'idea è quella di «modello di accoglienza diffusa», volto a coinvolgere i territori e a favorire così l'integrazione<sup>30</sup>. Ciò si traduce nell'utilizzo di strutture di piccole e medie dimensioni, collocate nei centri abitati o comunque ben collegate da mezzi di trasporto. Alle persone inserite nello SPRAR deve essere garantita tutta una serie di misure che comprendono: «la mediazione linguistico-culturale; l'accoglienza materiale (vitto e alloggio); l'orientamento e accesso ai servizi del territorio; la formazione e riqualificazione professionale; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento abitativo; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento sociale; l'orientamento e l'accompagnamento legale e la tutela psico-socio-sanitaria»<sup>31</sup>.

Gli enti locali che partecipano al sistema SPRAR accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e si avvalgono della collaborazione di organizzazioni del terzo settore, del volontariato ed eventualmente di altri soggetti al fine di creare una piena integrazione nella comunità locale. La valutazione positiva di questo sistema emerge anche nel primo Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale adottato nel 2017 dal Ministero dell'interno, dove si afferma espressamente che «ai fini di un'efficace politica di sostegno all'integrazione, è urgente superare il sistema di accoglienza straordinaria e ampliare l'adesione dei comuni al sistema SPRAR», con l'obiettivo che «il sistema SPRAR diventi l'unico sistema di seconda accoglienza»<sup>32</sup>.

I richiedenti asilo oggi non possono più essere inseriti in questo sistema. Di conseguenza nel periodo necessario per la decisione sulla loro domanda – periodo che, al di là delle previsioni normative, può essere anche molto lungo – rischiano, se non hanno risorse economiche, di rimanere nei centri governativi, strutture con grandi numeri, originariamente previste per altri scopi, senza che sia garantito un percorso di integrazione, ora riservato solo ai titolari dello status. Tra l'altro non si deve dimenticare che il Ministero ha ridotto anche il finanziamento per ciascun ospite, da 35 euro ad una forbice tra i 19 e i 26 euro a seconda delle caratteristiche della struttura. Come giustamente segnalato dal report sull'Italia pubblicato nel 2018 dall'AIDA: «The reform is therefore premised on a logic of security and control no longer a logic of protection»<sup>33</sup>.

**4. Brevi considerazioni conclusive.**- Il quadro che si è sommariamente delineato permette di cogliere le linee dell'evoluzione più recente della disciplina in materia di diritto d'asilo/protezione

---

<sup>30</sup> V. i riferimenti contenuti nel *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*, adottato dal Ministero dell'interno nel 2017, che declina le caratteristiche del sistema SPRAR

<sup>31</sup> Cfr. il volume *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, cit., 120.

<sup>32</sup> V. *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*, cit., 16. In realtà, poiché il sistema opera su base volontaria, solo un numero limitato di richiedenti asilo poteva goderne, mentre la maggior parte – oltre il 70% - era collocata altrove (es. nei CPA o nei Centri di accoglienza straordinaria - CAS di cui si prevedeva l'istituzione in caso di necessità).

<sup>33</sup> Così AIDA, *Country Report* sull'Italia, cit., 81.

internazionale. I dati più evidenti, tra loro connessi, sono la riduzione delle garanzie dei diritti fondamentali e l'aumento dell'incertezza. Incertezza che riguarda innanzitutto i richiedenti protezione internazionale, ma che si riverbera anche sulla collettività, contraddicendo l'obiettivo delle riforme, cioè quello di rafforzare la sicurezza dei cittadini. Il venir meno della protezione umanitaria darà luogo all'aumento degli stranieri in situazione irregolare presenti nel territorio, mentre l'esclusione dei richiedenti protezione internazionale dal sistema di seconda accoglienza renderà più difficili i processi di integrazione. La presenza di grandi centri, con servizi più limitati, contribuirà a rafforzare il senso di estraneità rispetto alla comunità locale, e conseguentemente i timori e l'insicurezza. L'elemento qualificante del sistema SPRAR era costituito proprio dalla creazione di una rete a livello territoriale che permettesse l'integrazione dei richiedenti asilo; la riforma del 2018 fa invece un passo indietro, riducendo gli interventi di accoglienza ed anche il ruolo degli enti territoriali.

In questo contesto, non si può che ritornare al testo costituzionale, al riconoscimento del diritto d'asilo e dei diritti fondamentali, per stigmatizzare il progressivo allontanamento che dagli stessi si sta realizzando. Certamente siamo di fronte a fenomeni complessi e di difficile gestione, ma i provvedimenti più recenti sembrano orientati alla negazione, al tentativo di escludere – anche fisicamente – la presenza di persone che invece hanno diritto a vedere esaminata la loro domanda di protezione internazionale, il diritto a rimanere nel territorio il tempo necessario e il diritto a godere di uno standard di accoglienza rispettoso dei diritti riconosciuti dalla Costituzione e dalle norme internazionali e sovranazionali.