
ADiM BLOG

Gennaio 2021

EDITORIALE

*Riforma o Controriforma?
Il “decreto Lamorgese” e la tela di Penelope*

Mario Savino

Professore ordinario di diritto amministrativo

Università della Tuscia

Qual è la portata delle modifiche alla normativa in tema di immigrazione e di asilo apportate dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (c.d. Lamorgese), convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173? Può considerarsi, questo decreto, un primo passo verso una riforma più organica? Oppure si tratta di una mera opera di demolizione dei c.d. decreti Salvini?

Il messaggio veicolato dal Governo Conte II con l'adozione del c.d. decreto Lamorgese è chiaro: ripristinare il primato della *rule of law*, ricucendo i più vistosi strappi inferti al tessuto normativo dai c.d. decreti Salvini, attraverso una loro «rimodulazione che tenga conto dei principi costituzionali e di diritto internazionale vigenti in materia» ([relazione illustrativa](#) del disegno di legge di conversione del d.l. n. 130/2020). Alcuni profili di tensione con la Costituzione e i vincoli esterni erano già stati evidenziati dal Presidente della Repubblica, il quale, in sede di [emanazione del d.l. n. 113/2019](#), aveva richiamato la perdurante cogenza degli obblighi costituzionali e internazionali (in particolare, dell'art. 10 Cost.) e, in sede di [promulgazione della l. n. 77/2019, di conversione del d.l. 53/2019](#), aveva adombrato dubbi sulla compatibilità con l'obbligo di soccorso in mare del divieto ministeriale di ingresso nelle acque territoriali, nonché sulla proporzionalità della sanzione amministrativa prevista in caso di violazione. Inoltre, la Corte costituzionale, con [sent. n. 186 del 2020](#), aveva pochi mesi prima accolto le censure di legittimità relative alla cancellazione

dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, ritenendola in contrasto con l'art. 3 Cost. (si v. [Lauri](#) in questo blog).

Così, una operazione politicamente difficile – considerata la permanenza nella coalizione di governo della forza di maggioranza relativa (il M5S) che sosteneva anche l'esecutivo Conte I, autore dei predetti decreti Salvini – è divenuta possibile sulla base di un argomento di doverosità giuridica, avallato dai nostri massimi arbitri istituzionali. Forte di questa legittimazione esterna, la controriforma operata con il decreto Lamorgese ha potuto colpire tutte le principali misure “vessillo” dei decreti Salvini: la protezione umanitaria e l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, cancellate dal d.l. n. 113/2018, sono state entrambe ripristinate (su tali profili, si v., rispettivamente, [Nicolosi](#) e [Pistoia](#), in questo blog), mentre la disciplina del divieto di ingresso e transito di navi nel mare territoriale, introdotta dal d.l. n. 53/2019, è stata riscritta per fare espressamente salve le operazioni di soccorso in mare, circoscrivere il potere ministeriale ai soli motivi di ordine e sicurezza pubblica e ripensare l'apparato sanzionatorio ([Rosafio](#) in questo Blog).

La seconda *ratio* dell'intervento legislativo è anch'essa riconducibile a una necessità, a suo modo, oggettivata: quella di «porre rimedio ad alcuni aspetti funzionali che avevano generato difficoltà applicative» (così sempre nella richiamata [relazione illustrativa](#)). Su questa base, la controriforma ha riportato indietro le lancette della legislazione in tema di accoglienza dei richiedenti asilo e di acquisto della cittadinanza.

Sul primo versante, le difficoltà applicative prodotte dal d.l. n. 113/2018 sono note ([De Petris](#) in questo Blog e Giovannetti, in [Giovannetti-Zorzella](#)). La esclusione dei richiedenti asilo dal sistema territoriale di accoglienza diffusa (prima Sprar, poi Siproimi e ora Sistema di accoglienza e integrazione – SAI), già temperata con misure transitorie nel corso della pandemia (art. 86-bis del d.l. n. 18/2020 e art. 16 del d.l. n. 34/2020), è stata rimossa. Tuttavia, una distinzione sopravvive nella differenziazione, ora introdotta, tra servizi di primo e secondo livello del SAI, che preclude ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi finalizzati all'integrazione lavorativa. La [relazione illustrativa](#) giustifica la scelta richiamando, di nuovo, un arbitro istituzionale – la Corte dei conti – che, nella [Relazione del 2018 sulla prima accoglienza](#), rilevava l'opportunità di «evitare di riconoscere un 'diritto di permanenza indistinto' a tutti coloro che sbarcano e, quindi, ammettere un'accoglienza di molti mesi (se non anni) durante i quali i migranti, non avendone titolo, vengono di fatto inseriti anche nei c.d. percorsi di formazione professionale finalizzati all'integrazione, con oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato» (p. 100). Come si è osservato ([Biondi dal Monte](#), p. 127), questa differenziazione, pur giuridicamente legittima, appare tollerabile negli esiti applicativi soltanto a condizione che vi sia «un investimento reale sui tempi di definizione dei procedimenti di asilo, che vada a ridurre quella sorta di “limbo” in cui si trova il richiedente asilo, sospeso tra la possibilità di ottenere protezione e quella di

essere allontanato dal territorio» (v. anche [Consito](#) e [D'Antonio](#) in questo Blog). D'altra parte, occorrerebbe tener conto dei condizionamenti derivanti dal livello europeo. Nel diritto UE, si va delineando una differenziazione diversa, tutta interna alla categoria dei richiedenti asilo: posto che «le domande di asilo con scarse probabilità di essere accettate dovrebbero essere esaminate rapidamente senza richiedere l'ingresso legale nel territorio dello Stato membro» (così, nel [Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#), in relazione alla proposta di procedura di frontiera avanzata: [COM\(2020\)611](#)), i richiedenti asilo ammessi nel sistema di accoglienza, in ragione della maggiore probabilità di ottenere protezione, sembrano essere destinati a un trattamento equiparato a quello dei rifugiati, sia rispetto all'accesso a una abitazione, sia rispetto a profili più direttamente legati alla integrazione professionale (si veda il [Piano di azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027](#), §§ 2 e 4).

Sul secondo versante, relativo all'acquisto della cittadinanza, il d.l. n. 113/2018 aveva previsto un raddoppio del termine di conclusione del relativo procedimento, portandolo da 24 a 48 mesi. Con il nuovo intervento normativo, il termine è stato ridotto prima a 36 mesi (con d.l. n. 130/2020) e poi, in sede di conversione, a 24 mesi, prorogabili fino a un massimo di 36 (art. 9-ter, l. n. 91/1992). Il ritorno al passato resta insoddisfacente, non solo perché incompleto, data la possibilità di proroga fino a 36 mesi, ma, più in generale, per il carattere abnorme della tempistica evocata. La legge generale sul procedimento amministrativo (art. 2) fissa il termine ordinario di conclusione in 30 giorni, prorogabili, per le decisioni più complesse, fino a un massimo di 6 mesi. Al contempo, però, ammette eccezioni proprio per i procedimenti in materia di cittadinanza e immigrazione. Qual è il senso di questa eccezione, di dubbia coerenza con il principio di ragionevolezza? Certamente, conta la persistenza di paradigmi culturali ormai obsoleti. Ma conta ancor più il timore di mettere in discussione equilibri amministrativi consolidati, nella distribuzione delle risorse e delle attribuzioni: equilibri che, però, non tengono conto degli effettivi carichi di lavoro degli uffici che curano gli "affari" degli stranieri, né tantomeno del grado di soddisfazione del non-cittadino/utente. Come spiegare, altrimenti, il fatto che il medesimo termine, nella legislazione tedesca, sia di appena 3 mesi, conto i nostri 24/36? Evidentemente, ai nostri decisori sfugge ancora la portata delle conseguenze che quelle scelte distributive e le conseguenti inefficienze amministrative producono non solo per le prospettive di vita individuali degli immigrati, ma anche, sul piano aggregato, per la nostra coesione sociale, pregiudicata dalla scarsa capacità del sistema di includere e integrare.

Quella così realizzata è, dunque, una controriforma strategicamente ispirata al rispetto della *rule of law* e alla deferenza istituzionale (in particolare, verso le istituzioni di piazza del Quirinale), che però appare priva del coraggio necessario a proporre una visione organica o a invertire logiche di sistema disfunzionali. Lo dimostra, innanzitutto, la timidezza degli interventi appena evocati, riguardanti il sistema di

accoglienza (che resta ancorato alla logica emergenziale dei CAS, pur in un contesto di sbarchi ridotti) e la disciplina dei termini procedurali (ancora prigioniera di una specialità giuridicamente debole e obsoleta). Ma lo dimostrano anche la sopravvivenza di norme dei decreti Salvini – ad esempio, quelle in tema di trattenimento amministrativo, di procedure accelerate di asilo e di revoca della cittadinanza – ispirate a una visione coercitiva e nazionalista, distante da quella che traspare dal decreto Lamorgese.

Allo scarso coraggio si sono probabilmente qui cumulati un atteggiamento pragmatico (si pensi al limitato impatto concreto della revoca della cittadinanza) e l'acquiescenza rispetto a direttrici ormai consolidate di evoluzione del diritto dell'Unione europea, concernenti tanto l'ampliamento delle ipotesi di trattenimento (specie con riguardo ai richiedenti asilo), quanto la promozione di procedure di asilo accelerate, a scapito delle garanzie del giusto procedimento. In tema di trattenimento, l'adeguamento italiano ai dettami di Bruxelles e alla [logica di Schengen](#) sembra essere più di facciata, perché la moltiplicazione legislativa delle ipotesi di detenzione si scontra con una disponibilità di posti nei CPR tuttora molto limitata (appena 588 posti, di cui 350 effettivamente occupati, secondo i [dati acquisiti nelle audizioni](#) condotte a novembre 2020 dalla Commissione affari costituzionali della Camera). Ben maggiore è, invece, l'impatto che la semplificazione delle procedure di asilo rischia di produrre sull'esito delle domande di protezione e sulla sorte di quanti – in base alla [proposta UE di procedura di frontiera](#) già richiamata – dovrebbero restare ai margini del territorio europeo: un rischio che evoca la dolorosa immagine del campo greco di Moria.

Un pragmatismo più propositivo traspare, infine, da due gruppi di norme del decreto Lamorgese: quelle che consentono di convertire in permessi per motivi di lavoro un'ampia gamma di permessi di soggiorno ([Vitaletti](#) in questo Blog), e quelle che prevedono il rilascio di un permesso di soggiorno "per integrazione sociale" ai richiedenti asilo c.d. denegati e, in generale, ai migranti che, in caso di rimpatrio, vedrebbero compromesso il diritto al rispetto della loro vita privata e familiare, non più riferito soltanto ai legami familiari, ma esteso anche agli altri vincoli lavorativi e sociali ([Marchesi](#) in questo Blog). Così, non solo l'Italia fa finalmente propria la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'art. 8 CEDU come limite agli automatismi espulsivi, destinati ormai a essere espunti dall'ordinamento (per un inquadramento del problema, si veda [qui](#) e [qui](#)). Ma, soprattutto, per la prima volta da anni, fa capolino nella legislazione italiana la consapevolezza che espellere gli irregolari è molto difficile e che, come avviene anche in altri ordinamenti europei, dare una veste giuridica alla posizione dei migranti c.d. tollerati è funzionale alla loro integrazione lavorativa e a evitare di alimentare circuiti di illegalità, con benefici non solo per i diretti interessati ma per l'intera comunità di accoglienza.

Sono, questi ultimi, promettenti frammenti di una nuova visione, orientata a una gestione meno ideologica e più pragmatica dei processi migratori. Ma, per il resto, il decreto Lamorgese riflette piuttosto fedelmente l'immagine della tela di Penelope, con un Governo Conte II che disfa di notte la trama che il Governo Conte I aveva tessuto di giorno, secondo la logica maggioritaria della controriforma. A queste condizioni, una vera riforma può attendere.