

BOZZE DI STAMPA

21 marzo 2023

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

**Conversione in legge del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20,
recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso
legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto
all'immigrazione irregolare (591)**

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

MALPEZZI, GIORGIS, DE CRISTOFARO, MELONI, PARRINI, VALENTE

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 591, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare;

premesso che:

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame per l'assenza dei requisiti di necessità e di urgenza richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

sia le modifiche in materia di protezione speciale, che afferiscono al diritto di asilo, sia quelle in materia di divieti di espulsione e di respingimento, per la complessità degli istituti coinvolti, avrebbero dovuto essere oggetto di un disegno di legge ordinario anche, e soprattutto, al fine di valutare la compatibilità degli interventi previsti con gli obblighi costituzionali e con quelli derivanti dal rispetto degli accordi internazionali;

considerato che:

contrariamente a quanto dichiarato dalla Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'interno si tratta di un provvedimento che non contiene alcuna misura volta a scongiurare il rischio che si ripetano tragedie analoghe a quella che si è verificata sulle coste di Cutro;

L'articolo 1, riguardante la programmazione dei flussi di ingresso legale, al comma 5 prevede che i "decreti flussi" assegnino, in via preferenziale, quote riservate ai lavoratori di Stati che, anche in collaborazione con lo Stato italiano, promuovano per i propri cittadini campagne mediatiche sui rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari, ovvero campagne mediatiche di dissuasione dalle partenze, della cui efficacia è fin troppo facile dubitare, senza tener conto, peraltro, che già attualmente i decreti flussi prevedono quote riservate a specifici Paesi che abbiano sottoscritto o stiano per sottoscrivere accordi di cooperazione in materia migratoria;

L'articolo 2, che dovrebbe recare misure di semplificazione delle procedure per il rilascio di nulla osta al lavoro, pone a regime una disciplina transitoria che demanda la verifica dei requisiti concernenti l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro e la congruità del numero delle richieste presentate dal datore di lavoro - verifica che, in base alla precedente disciplina generale, spetterebbe all'Ispettorato nazionale del lavoro - ad alcune categorie di professionisti, quali consulenti del lavoro, avvocati, dottori commercialisti ed esperti contabili, o alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (ai quali il datore di lavoro aderisca o conferisca mandato);

le verifiche in oggetto dovranno tenere conto anche della capacità patrimoniale, dell'equilibrio economico-finanziario, del fatturato, del numero dei dipendenti e del tipo di attività svolta dall'impresa;

il decreto-legge attribuisce, così, in via definitiva e in modo superficiale, ad alcune "categorie di professionisti" ed alle associazioni datoriali di categoria il compito di asseverare la capacità finanziaria del datore di lavoro in relazione alle previste assunzioni, nonostante tale valutazione sia estremamente complessa e debba tener conto di molti fattori;

poiché tutto ciò avverrà in assenza di parametri precisi cui attenersi, vi è il rischio che tale asseverazione avvenga a seguito di valutazioni non adeguate (nei migliori dei casi) o più o meno compiacenti (nei casi peggiori);

L'articolo 7 sopprime il divieto di respingimento o di espulsione di una persona qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale della stessa comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare (di cui all'articolo 19, comma 1.1. Testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo n. 268 del 1998);

di conseguenza, è abrogata anche la previsione secondo la quale, ai fini della valutazione del fondato rischio di violazione del diritto alla vita privata e familiare, si debba tenere conto della natura e dell'effettività dei vincoli

familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il Paese di origine;

quali siano le ragioni di merito e di necessità e urgenza, *ex* articolo 77 della Costituzione, per abrogare tale forma di protezione speciale è davvero difficile da comprendere;

il diritto fondamentale della tutela della vita privata e familiare è previsto dall'articolo 8 della Convenzione Europea dei diritti umani e dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, fonti certamente non derogabili che tutelano diritti non comprimibili;

l'effetto di questa scelta improvvida e del tutto ingiustificabile, sia alla luce del diritto internazionale sia del nostro sistema delle fonti, sarà inoltre quello di incrementare ulteriormente il numero delle persone "irregolari" che non potranno essere allontanate, in mancanza di accordi per il rimpatrio con la maggioranza dei Paesi dai quali provengono, dando luogo, così, ad una situazione che, lungi dall'essere di "prevenzione e contrasto" dell'immigrazione irregolare - come recita il Titolo del decreto-legge - finirà, inevitabilmente, per alimentare lo sfruttamento, il lavoro nero ed accrescere il rischio che coloro che verranno messi ai margini della società diventino preda della criminalità;

è inoltre probabile che l'abnorme e irragionevole compressione della protezione speciale determini l'attivazione di moltissime azioni giudiziarie volte a fare accertare la sussistenza di diritti fondamentali non adeguatamente tutelati dal legislatore;

a differenza di quanto sostenuto dal Governo, sono molti i Paesi dell'Unione europea in cui sono in vigore norme assimilabili alla protezione speciale: tale possibilità è del resto espressamente prevista dalla c.d. Direttiva rimpatri (n. 2008/115/CEE), dal Codice frontiere Schengen (regolamento 2016/399), dal Regolamento Dublino (2013/604) e dal c.d. Codice Visti (regolamento 810/2009);

l'articolo 8 reca disposizioni penali volte, da un lato, a inasprire le pene per i delitti concernenti l'immigrazione clandestina e, dall'altro, a prevedere la nuova fattispecie di reato di morte e lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina. A tal fine, interviene sul Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 nonché, a fini di coordinamento, su alcune disposizioni dell'ordinamento penitenziario e del codice di procedura penale;

in particolare, il comma 1, alla lettera a) apporta modifiche al citato testo unico sull'immigrazione, intervenendo sulle cornici edittali delle fattispecie delittuose previste dai commi 1 e 3 di cui all'articolo 12, innalzando di un anno i rispettivi limiti minimi e massimi di pena detentiva previsti e dunque punendo le condotte previste al comma 1 con la pena della reclusione da due a sei anni in luogo dei precedenti limiti edittali fissati nella pena della reclusione da uno a cinque anni. Per i casi di cui al comma 3, invece, la pena della reclusione è innalzata a un minimo di sei e a un massimo di sedici anni;

il comma 1, lettera b), introduce nel predetto Testo unico sull'immigrazione l'articolo 12-*bis*, che disciplina la nuova fattispecie di reato di morte e lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina; tale fattispecie punisce con la reclusione da venti a trenta anni chi promuove, dirige, organizza, finanzia e realizza trasporto di stranieri nel territorio dello Stato, ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, o di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, quando il trasporto o l'ingresso sono attuati con modalità tali da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità o sottoponendole a trattamento inumano o degradante, se dal fatto derivi, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone ovvero se dal fatto derivino la morte di una o più persone e lesioni gravi o gravissime a una o più persone; le medesime condotte sono punite con la pena da quindici a ventiquattro anni, se dal fatto derivi la morte di una sola persona e con la pena da dieci a venti anni se dal fatto derivino lesioni gravi o gravissime a una o più persone;

occorre rilevare come la predetta fattispecie penale, pur perseguendo l'obiettivo di contrastare le condotte illecite di traffico di esseri umani, sia strutturata con una formula ampia e indeterminata tale da sollevare problemi di conformità ai principi costituzionali, in particolare rispetto al principio di tassatività della fattispecie penale, con conseguenti rischi di violazione dell'articolo 25 della Costituzione;

applicare questa nuova fattispecie di reato a chi "dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato" pone sullo stesso piano condotte profondamente diverse tra loro, e rischia di ammettere interpretazioni estensive che potrebbero giungere a punire anche chi interviene per garantire aiuti, soccorso e assistenza umanitaria: la nuova fattispecie delittuosa non è infatti accompagnata da alcuna causa di giustificazione analoga a quella recata dall'articolo 12, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 con la quale si chiarisce che "fermo restando quanto previsto dall'articolo 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato";

al riguardo, giova ricordare ancora una volta come l'operato di chi interviene per operazioni di salvataggio e soccorso in mare risponde all'obbligo inderogabile previsto dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio e in particolare: dall'articolo 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, fatta il 10 dicembre 1982 a Montego Bay e ratificata dall'Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689; dal Cap. V, Regola 33 della Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 17 giugno 1960, resa esecutiva in Italia con legge 22 giugno 1980, n. 313, nonché dal diritto interno - in tal senso si pensi agli articoli 1113 e 1158 del Codice della Navigazione;

suscita altresì preoccupazione l'articolo 10 laddove prevede che la realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri sia effettuata, fino al 31 dicembre 2025, "anche in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale", fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea;

la locuzione è talmente vaga e generica che, al di là della specificazione contenuta nella relazione illustrativa, sembrerebbe consentire ogni tipo di deroga, ovvero di scelta legislativa, anche in relazione ad esempio al rispetto dei requisiti, già peraltro del tutto inadeguati e spesso disattesi, relativi alla tutela della salute e della dignità delle persone trattenute;

considerato infine che:

l'intero provvedimento è improntato ad una logica punitiva nei confronti dei migranti, assolutamente poco lungimirante e niente affatto risolutiva dei problemi legati al fenomeno della migrazione, considerato che solo una riforma profonda delle normative sugli ingressi, un solido sistema di accoglienza e di supporto all'integrazione sociale e la creazione di una cornice di diritti e di doveri per ogni migrante possono essere la risposta al fenomeno della migrazione e, non di certo, l'ingannevole e mendace promessa di allontanare dal territorio nazionale persone che richiedono protezione;

delibera,

ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 591.

QP2

Barbara FLORIDIA

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. 591, Conversione in legge del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare,

premesso che:

l'articolo 7 del decreto in esame rivede la disciplina della protezione speciale, prevedendo l'abrogazione del terzo e del quarto periodo dell'articolo 19, comma 1.1, del testo unico immigrazione di cui al decreto legislativo n.286 del 1998, concernente la specifica disciplina del divieto di respingimento ed espulsione di una persona in ragione del rispetto della sua vita privata e familiare;

l'articolo 10, terzo comma, della Costituzione garantisce il diritto d'asilo per lo straniero, che non viene adempiuto solo recependo il diritto eu-

ropeo in materia di status di rifugiato e di protezione sussidiaria, ma soprattutto garantendo un adeguato sistema di protezione di carattere umanitario, integrato nel sistema di asilo;

i permessi di soggiorno di carattere umanitario, sono previsti dall'articolo 6, paragrafo 4 della Direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, che stabilisce che: "*[...] in qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare [...]*";

le disposizioni abrogate dall'articolo 7 del decreto-legge in fase di conversione rispondevano a quanto previsto dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sulla tutela del diritto alla vita privata e familiare;

considerato che:

una consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione a partire dalla sentenza 4455/2018 per poi affermarsi con le successive 29459, 29460 e 29461 del 2019, facendo riferimento al diritto alla vita privata e familiare, ai sensi dell'articolo 8 CEDU, ha riconosciuto rilevanza all'integrazione sociale ai fini dell'accertamento di una condizione di vulnerabilità tale da giustificare il riconoscimento della protezione umanitaria, vigente nel nostro ordinamento fino proprio al 2018 e che integrata nel sistema di asilo, si poneva quale forma di protezione di «carattere atipico e residuale» al fine di garantire tutela in quelle situazioni, inevitabilmente non tipizzabili a priori in cui, pur non sussistendo i presupposti per una forma tipica di protezione, si ravvisasse una condizione di vulnerabilità, per cui il rimpatrio avrebbe comportato una violazione dei diritti fondamentali, lesiva della dignità umana, meritevole di tutela in forza del diritto di asilo costituzionale;

proprio sulla valorizzazione del diritto alla vita privata riconosciuto dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), la Corte europea dei diritti umani ha elaborato una significativa giurisprudenza relativa ai limiti che tale diritto pone all'allontanamento degli stranieri dal territorio degli Stati parte della Convenzione;

è evidente che un provvedimento di allontanamento disposto nei confronti di uno straniero, che lo costringa a rompere quel complesso di relazioni sociali e/o familiari create nello Stato ospitante, costituisce un'interferenza nella sua vita privata e/o familiare;

in linea con questa giurisprudenza, il decreto-legge 130/2020 aveva previsto il riconoscimento della protezione speciale, che ha sostituito nel nostro ordinamento la previgente protezione umanitaria, nell'ipotesi in cui vi fosse il rischio che l'allontanamento dello straniero determini una violazione del suo diritto alla vita privata e familiare;

l'abrogazione prevista dall'articolo 7 del decreto-legge 20/2023 si pone, quindi, in contrasto non solo con i principi costituzionali di cui all'ar-

articolo 10 della Costituzione, ma pone l'Italia inadempiente nei confronti non solo della giurisprudenza interna, ma anche di quella della Corte Europea dei diritti umani,

delibera, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 591.
