

BOZZE DI STAMPA

2 dicembre 2024

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali (1310)

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

DE CRISTOFARO, CUCCHI, Aurora FLORIDIA, MAGNI

Il Senato,

in sede di esame dell'Atto Senato n. 1310 recante "Conversione in legge del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime del caporalato, la gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali".

premesso che:

il decreto-legge, composto nella sua versione originale dagli articoli dal 1 al 21mo, ne contiene nel testo trasferito al Senato in realtà ben 32, e molte delle sue norme si pongono in evidente contrasto con una serie di principi costituzionali che reggono il nostro ordinamento giuridico, specificamente nel campo del diritto penale, del diritto dell'immigrazione e di protezione internazionale;

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame per l'assenza dei requisiti essenziali, necessità ed urgenza, per l'uso del decreto-legge;

le disposizioni del provvedimento non presentano un reale carattere di urgenza tale da giustificare il loro inserimento in un decreto-legge piuttosto che in un provvedimento legislativo ordinario, e soprattutto non rispettano la caratteristica della «straordinarietà» dell'intervento governativo ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

la giurisprudenza costituzionale in materia, con le sentenze della Corte nn. 171/2007 e 128/2008, ha stabilito che l'esistenza dei presupposti di costituzionalità di cui all'articolo 77 della Costituzione non possa evincersi «dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina introdotta», sottolineando che la valutazione della sussistenza dei presupposti di costituzionalità non può essere meramente soggettiva (riferita cioè all'urgenza delle norme ai fini dell'attuazione del programma di Governo o alla loro mera necessità), ma deve invece fondarsi anche su riscontri oggettivi, secondo un giudizio che non può ridursi alla valutazione in ordine alla mera ragionevolezza od opportunità delle norme introdotte;

l'eccessivo ricorso alla decretazione di urgenza è stato più volte censurato da numerose sentenze della Corte costituzionale, che hanno sollecitato il ripristino di un corretto percorso costituzionale dei provvedimenti legislativi;

tale prassi legislativa, censurata numerose volte dalla Corte Costituzionale, continua a mortificare, depauperando, il ruolo del Parlamento, in aperto contrasto con il dettato dell'articolo 70 della Costituzione che attribuisce alle Camere l'esercizio della funzione legislativa;

il provvedimento in esame contiene, tra l'altro, modifiche sia in materia di lavoratori stranieri, caporalato, flussi migratori e protezione internazionale e speciale, che afferiscono al diritto di asilo, sia a quelle in materia di espulsione e di respingimento con una notevole complessità degli istituti coinvolti, avrebbe dovuto essere oggetto di una proposta di legge ordinaria anche al fine di valutarne la compatibilità con la Costituzione e con gli obblighi derivanti dal rispetto degli accordi internazionali;

l'articolo 3, elimina da subito il silenzio-assenso per il rilascio, fino al 31 dicembre 2025, del nulla osta al lavoro per i cittadini stranieri provenienti da Stati come il Bangladesh, Pakistan e Sri Lanka e ne dispone al comma 2 la sospensione dell'efficacia dei nulla osta al lavoro già rilasciati. In questi casi basterebbe ricordare le disposizioni della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato a norma dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra, successivamente modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, dove il principio fondamentale è quello del non-refoulement, che afferma che nessuno può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate;

tra l'altro, la direttiva contempla garanzie specifiche per le persone vulnerabili con bisogni procedurali speciali come minori non accompagnati, apolidi, disabili, malati o orientamento sessuale;

basti qui ricordare che ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2011/95/UE, si intende per "rifugiato" un cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può a causa di siffatto timore farvi ritorno;

particolarmente preoccupanti, ad avviso dei presentatori, sotto il profilo costituzionale sono le disposizioni contenute al Capo III del decreto-legge, in materia di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale iniziando dalle disposizioni dell'articolo 11, che novella le disposizioni in materia di limitazione e divieto di transito e sosta delle navi nel mare territoriale, chiaro qui è il riferimento alle imbarcazioni delle ONG che nel mediterraneo operano al solo fine di salvare vite umane, penalizzandole nel loro diritto a difendere (articolo 24 della costituzione, primo comma, tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi) e si introduce una riduzione significativa dei termini di impugnazione del provvedimento di fermo amministrativo della nave. Nello specifico viene ridotto da 60 a 10 giorni il termine entro il quale può essere impugnato davanti al prefetto il provvedimento di fermo amministrativo della nave. Questa disposizione rischia concretamente di violare l'articolo 24 della Costituzione. In ogni caso bisogna sempre ricordare che chi interviene in operazioni di salvataggio e/o soccorso in mare risponde all'obbligo etico e morale di civiltà millenaria, nonché all'obbligo inderogabile previsto dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio come l'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, dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 17 giugno 1960 e resa esecutiva in Italia con la legge 22 giugno 1980, n. 313 e del Codice della navigazione con gli articoli 1113 e 1158;

l'articolo 12 disciplina, ai fini dell'identificazione dei migranti, l'accesso ai dispositivi elettronici e digitali. L'ispezione è disposta dal questore, senza autorizzazione della magistratura, e consiste nell'accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici e delle schede elettroniche e digitali in possesso dello straniero, anche minore non accompagnato o richiedenti la protezione internazionale, nonché ai documenti, anche video o fotografici, contenuti nei medesimi dispositivi o supporti elettronici o digitali. Si intendono pertanto tutti quegli strumenti quali ad esempio, cellulari, palmari, smartphone, tablet, notebook, lettori MP3 ect. Il verbale è poi trasmesso, per la convalida, entro 48 ore al giudice di pace che decide con provvedimento motivato entro le successive quarantotto ore. Le norme si applicano anche agli stranieri "detenuti" nei CPR per impossibilità di eseguire l'espulsione o il respingimento alla frontiera. Tutto ciò in palese violazione della libertà e se-

grezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, sancito dalla Carta costituzionale all'articolo 15, il quale aggiunge che la loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge. Valga qui ricordare anche il disposto del comma 2 dell'articolo 13 della Costituzione che recita "Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi previsti dalla legge";

basterebbe ricordare la recente sentenza n. 170 del 2023, dove la Corte costituzionale afferma: "in linea di generale, che lo scambio di messaggi elettronici - e-mail, SMS, WhatsApp e simili - rappresenti, di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Costituzione. Pertanto, la garanzia prevista dall'articolo 15 della Costituzione si estende "ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale (sentenza n. 20 del 2017;

inoltre, la sentenza n. 170, richiama la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha ricondotto alla nozione di "corrispondenza", contenuta nell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti umani, i messaggi di posta elettronica e la messaggistica istantanea inviata e ricevuta (Corte EDU, grande camera, sentenza 5 settembre 2017, sentenza 3 aprile 2007, sentenza 17 dicembre 2020);

indirizzo già consolidato dalla Corte di cassazione che ha affermato che i messaggi di posta elettronica, SMS e WhatsApp, già ricevuti e memorizzati nei supporti elettronici del mittente o del destinatario, hanno natura di documenti ai sensi dell'articolo 234 del codice penale. La loro acquisizione non soggiace "né alla disciplina delle intercettazioni di comunicazioni ex art. 266-bis cpp, né a quella del sequestro di corrispondenza ex art. 254 cpp. Successivamente, la Corte di cassazione sentenza n. 25549/2024, richiamando espressamente la sentenza n. 170, ha affermato che: "va necessariamente abbandonato l'orientamento secondo cui i messaggi WhatsApp devono considerarsi alla stregua di documenti". Conseguentemente l'eventuale sequestro della corrispondenza deve avvenire solo su disposizione ovvero sotto controllo dell'Autorità giudiziaria, in ossequio alle garanzie di cui all'articolo 15 della Costituzione;

l'articolo 13 reca ulteriori disposizioni sulla procedura in frontiera dei richiedenti la protezione internazionale con ipotesi di respingimento - anche differito - e accompagnamento alla frontiera, applicabili nei confronti degli extracomunitari rintracciati, anche a seguito di soccorso in mare, nel corso di attività di sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE svolte ai sensi del codice Schengen e condotti coattivamente nelle zone di frontiera o di transito. Procedura decisa con decreto del questore comunicato successivamente per la convalida al giudice di pace e in palese contrasto con le sentenze n. 222 del 2004, n. 105 del 2001 e n. 275 del 2017, nelle quali si afferma che "il respingimento differito con accompagnamento alla frontiera restringe la libertà

personale e richiede di conseguenza di essere disciplinato in conformità dell'articolo 13, terzo comma della Costituzione;

l'articolo 14, nella integrale sostituzione dell'articolo 23-*bis* del d.lgs. 25/2008, amplia le ipotesi di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale anche all'ipotesi di mancata presentazione del richiedente al colloquio davanti alla Commissione territoriale, prevedendo che la Commissione territoriale possa non solo sospendere l'esame della domanda, ma deciderne il rigetto. Si ricorda che ai sensi dell'articolo 28 della direttiva 2013/32/UE gli Stati membri sono tenuti a garantire al richiedente che si ripresenta, entro nove mesi, all'autorità competente il diritto di chiedere la riapertura del suo caso o di presentare una nuova domanda;

l'articolo 15 assegna alla Commissione nazionale per il diritto d'asilo la competenza in materia di revoca della c.d. protezione speciale, qualora il cittadino straniero costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato. Si ricorda che la protezione speciale è una forma residuale di tutela che l'ordinamento italiano riconosce al cittadino straniero al quale non sia accordata la protezione internazionale poiché vi sia rischio di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinione politiche, di condizioni personali o sociali, di assoggettamento a tortura o a trattamenti inumani e degradanti o quando il diniego comporterebbe la violazione del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali vincolanti per l'Italia. Sul punto basterebbe ricordare l'articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati;

sono diversi i Paesi dell'Unione Europea dove sono, da anni, in vigore norme equivalenti alla cosiddetta protezione speciale così come, peraltro, previsto espressamente nella Direttiva rimpatri (n. 2008/115/CEE, dal Codice frontiere di Schengen (regolamento 2016/399), dal Regolamento Dublino (2013/604) e dal Codice Visti (regolamento 810/2009);

l'unico effetto di questo decreto sarà quello di incrementare ulteriormente gli irregolari, uomini, donne, bambini e bambine che finiranno per alimentare lo sfruttamento, il lavoro nero, la prostituzione e la criminalità;

nel recente Documento di Economia e Finanza 2023, sezione I, Programma di stabilità proprio il Governo afferma che: "si osserva un impatto particolarmente rilevante, in quanto, data la struttura demografica degli immigrati che entrano in Italia, l'effetto è significativo sulla popolazione residente in età lavorativa e quindi sull'offerta di lavoro. Il rapporto debito/PIL nei due scenari alternativi, quello con il supporto degli immigrati, a fine periodo arriva a variare rispetto allo scenario di riferimento di oltre 30 punti;

sempre nel DEF, si riporta che la transizione demografica è una delle sfide più rilevanti che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni, così viene riportato nel DEF: "Assume particolare importanza valutare distintamente l'impatto delle principali determinanti dell'evoluzione demografica come: a) il graduale aumento della speranza di vita alla nascita; b) la progressiva riduzione del tasso di fertilità del 20 per cento a partire dal 2020; c)

riduzione/aumento pari al 33 per cento del flusso netto di immigrati rispetto all'ipotesi di base";

delibera:

di non procedere, ai sensi dell'art. 93 del Regolamento, all'esame dell'A.S. 1310.
