

**BOZZE DI STAMPA**

**3 dicembre 2024**

**N. 2**

# **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)**

## **PROPOSTE 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.

---

## **QP2**

MAIORINO, PATUANELLI, CATALDI

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge A.S. n. 1310, di 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 di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali»

premesso che:

il provvedimento incide sensibilmente sulla disciplina dell'immigrazione e della protezione internazionale introducendo numerose modifiche tra integrazioni, abrogazioni e nuove disposizioni nel testo unico immigrazione, nella normativa complementare e nei decreti legislativi che regolano la protezione internazionale ed i relativi procedimenti giurisdizionali;

risulta deprecabile il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza da parte del Governo per gestire fatti prevedibili e, con riferimento al provvedimento in titolo, l'ennesimo intervento nel tentativo di dirimere per via legislativa questioni giurisdizionali e amministrative connesse al fenomeno migratorio, il quale non è né nuovo, né straordinario e richiede piuttosto interventi strutturali, omogenei e di lungo periodo, in linea con le norme europee ed internazionali;

il testo in esame contiene in realtà ben due distinti decreti-legge, essendo stato il secondo dei due trasfuso nel primo per via emendativa alla Camera, dopo essere stato già assegnato al Senato. Questo secondo decreto, di fatto, è stato sottratto all'esame del Senato con l'espedito del suo riversamento in un testo all'esame dell'altro ramo del Parlamento e risulta disomogeneo rispetto al testo iniziale del decreto flussi;

con riferimento al decreto-legge 145/2024, a livello di compatibilità con i principi della nostra Carta Costituzionale desta particolari dubbi, in primo luogo, il contenuto degli articoli 11 e 12 del decreto oggetto di conversione;

l'articolo 11 modifica una delle condizioni che congiuntamente devono essere soddisfatte dalle navi che svolgono attività di ricerca e soccorso in mare, ai sensi del decreto-legge n. 130 del 2020 - come da ultimo modifi-

cato dal Governo in carica con il decreto-legge n. 1 del 2023 - per evitare il limite o il divieto di transito e di sosta nel mare territoriale nazionale da parte delle navi: questa prevede che non possa essere limitato o vietato il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, qualora le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave siano state effettuate senza creare situazioni di pericolo «per l'incolumità dei migranti» e non hanno impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco - il testo previgente faceva riferimento alle situazioni di pericolo a bordo - una disposizione questa che rischia di limitare ancor più il salvataggio di vite umane in mare che prima di essere migranti o richiedenti asilo, sono nella particolare condizione di naufraghi;

chi interviene in operazioni di salvataggio e soccorso in mare risponde a un obbligo etico e morale di civiltà millenaria, nonché all'obbligo inderogabile previsto dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio di cui all'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, recante l'ispezione per finalità identificative dei dispositivi o supporti elettronici o digitali in possesso dei migranti, si rivolge indistintamente a chiunque giunge sul territorio nazionale: per lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna o giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare o trattenuto in un centro in attesa di rimpatrio (o negli altri casi di trattenimento) o trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera o minore straniero non accompagnato, ai richiedenti protezione internazionale;

la misura introdotta dall'articolo 12 desta preoccupazione anche a fronte del combinato disposto del rispetto dei diritti fondamentali e del principio di proporzionalità e per il fatto che essa potrebbe esorbitare, quale esempio non casuale, nel contemperamento, tipico dello Stato di diritto, dell'esigenza di tutela dell'ordine pubblico e di rispetto dei diritti fondamentali individuali;

il testo ufficialmente vieta «l'accesso alla corrispondenza e a qualunque altra forma di comunicazione» onde evitare di essere platealmente in contrasto con i dettami costituzionali in ordine al diritto all'inviolabilità della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione di cui all'articolo 15 della nostra Costituzione, ai sensi del quale, la sua limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge - in merito, come rilevato anche dal *dossier* degli Uffici della Camera, «stando l'esclusione dall'ispezione dei dispositivi, quale prevista nella novella disciplina, della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, parrebbe suscettibile di approfondimento se documenti video o fotografici contenuti nei dispositivi, cui la disposizione consente l'accesso, non siano, qualora "situati" entro una forma di comunicazione, parte costitutiva di essa»;

il dubbio e la delicatezza della questione sono confortati dalla recente sentenza n. 170 del 2023, ove si afferma 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, Cost.» e da precedenti richiami della giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente affermato che la tutela accordata dall'articolo 15 della Costituzione prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ed è estesa «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»;

non è superfluo, in questa sede e a fronte del provvedimento in parola, rammentare che, come noto, il fondamento normativo del diritto alla riservatezza si ricava, altresì, dall'articolo 2 della Costituzione e dalle sue specificazioni (articoli 13, 14, 15) e, in sede internazionale, dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riconosce il diritto di ogni persona al rispetto della sua vita privata e familiare, oltre che del domicilio e della corrispondenza;

considerato che:

la disposizione di cui all'articolo 15-*bis* non appare costituire una ragionevole limitazione del principio di trasparenza e dell'obbligo di motivazione dei contratti pubblici laddove prevede l'applicazione di deroghe ed esoneri a tali istituti in ordine alla fornitura di mezzi e agli atti riguardanti controllo delle frontiere e flussi migratori, riducendo significativamente i margini di conoscibilità e controllo;

considerato altresì che:

altrettante criticità - forse ancor maggiori - si possono rilevare all'articolo 12-*bis* là dove viene recepito il contenuto del decreto-legge 23 ottobre 2024, noto come Decreto Paesi Sicuri;

il nostro ordinamento costituzionale all'articolo 117 chiaramente afferma che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi nazionali;

la direttiva 2013/32/UE del Parlamento e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale che in attesa dell'entrata in vigore del nuovo Patto europeo su migrazione e asilo, stabilisce le modalità di individuazione dei paesi sicuri è chiara: "la designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro ai fini della presente direttiva non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese";

sebbene uno Stato membro identifichi come sicuro un Paese terzo, "quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso": se ne deduce che la semplice



provenienza da un Paese sicuro non sottintende l'automatica applicazione delle procedure accelerate di asilo e l'automatico respingimento della domanda;

deve sussistere sempre una discrezionalità di valutazione caso per caso in ottemperanza al principio di uguaglianza e non discriminazione e come cita la direttiva, sopra richiamata, "la fondatezza della domanda di protezione internazionale è la sicurezza del richiedente nel paese di origine";

l'elenco dei Paesi sicuri, così come elencati dall'articolo 12-*bis*, non può quindi in ogni caso considerarsi tassativo e, come stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea nella sentenza della causa C-406/22, "il giudice nazionale, investito di un ricorso avverso il rigetto della domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente proveniente da un paese terzo designato come paese di origine sicuro, deve rilevare una violazione delle norme del diritto dell'Unione relative a tale designazione";

indicare l'elenco dei Paesi sicuri in un atto avente forza di legge o un decreto ministeriale non incide realmente sulla necessità della sua compatibilità con le normative dell'Unione Europea, essendo entrambi atti nazionali che devono notoriamente conformarsi al diritto europeo, in virtù di quanto disposto dagli articoli 117 e 11 della nostra Costituzione. In entrambi i casi non sono sottratti al giudizio di un giudice che ha davanti a sé sempre tre strade: il ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la disapplicazione della norma interna contrastante con il diritto europeo o in estrema ratio il ricorso alla Corte Costituzionale. Situazioni che erano note agli operatori del diritto, quindi assolutamente prevedibili e che si sono infatti puntualmente verificate, inducendo la maggioranza a trovare - ancora una volta impropriamente - una soluzione legislativa a un perdurante problema gestionale tutto interno alle improvvise (e costose per il contribuente) decisioni dell'esecutivo;

desta quindi preoccupazione il contenuto del nuovo articolo 16 così come modificato integralmente in prima lettura alla Camera con cui si sposta dalla Sezione specializzata del Tribunale alla Corte di appello in composizione monocratica la competenza per i procedimenti di convalida del provvedimento di trattenimento ovvero di proroga del trattenimento disposto dal questore nei confronti del richiedente protezione internazionale;

una norma irrazionale che non tiene conto delle competenze acquisite nel corso di quasi dieci anni dalle sezioni dei tribunali specializzate in immigrazione e protezione internazionale, che renderà confusa e ancor meno celere la definizione dello stato di rifugiato, allungando i tempi di permanenza di coloro che non hanno titolo di restare nel territorio nazionale;

l'aggravio di lavoro assegnato alle Corti d'Appello, determinato anche dall'introduzione del ricorso in appello contro i provvedimenti di concessione della protezione internazionale, rischia di non permettere il raggiungimento dagli obiettivi previsti dal PNRR che chiedono di abbattere le cause pendenti, gettando inutilmente in confusione il sistema della giustizia civile,

delibera

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento del Senato di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1310.

---

### **QP3**

BOCCIA, GIORGIS, PARRINI, MELONI, VALENTE

Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge di conversione 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;

premessi che:

il decreto legge in conversione, suddiviso in cinque capi, interviene su numerosi e disomogenei profili della disciplina dell'immigrazione; in particolare, mentre i primi due capi riguardano l'ingresso in Italia per motivi di lavoro, il Capo III e il Capo IV - peraltro profondamente modificati nel passaggio alla Camera dei Deputati - intervengono sulla disciplina della protezione internazionale, sia con riferimento alle operazioni di soccorso in mare, sia con riferimento ai criteri di trattamento delle domande di protezione e al ricongiungimento familiare sia, infine, con riferimento ai relativi procedimenti giurisdizionali;

il disegno di legge è stato già approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati e giunge al Senato a pochi giorni dalla data di decadenza del decreto legge in conversione; tale circostanza, specie in considerazione delle rilevanti modifiche apportate dalla Camera al testo del decreto legge - soprattutto per quel che riguarda il Capo III e il Capo IV - rende ancora una volta evidenti le profonde criticità che investono il ruolo del Parlamento nei processi di normazione, soprattutto per effetto del ricorso ormai smodato alla decretazione d'urgenza da parte del Governo e alla prassi ormai invalsa di strutturare il procedimento di conversione in legge secondo un'articolazione, di fatto, monocamerale alternata;

nel caso in esame, tali profili di criticità risultano ulteriormente aggravati dal fatto che è confluito nel decreto legge oggi in conversione, per effetto di un emendamento approvato alla Camera dei Deputati, il testo di un altro decreto legge - il n. 158 del 23 ottobre 2024 - incardinato invece per l'esame e la conversione presso questo ramo del Parlamento;

le disposizioni così surrettiziamente introdotte nel testo del decreto legge in conversione, agli articoli 12-*bis* e 17, comma 1, lett. b), numero 2-*bis*) riguardano, peraltro, la delicata materia della formazione dell'elenco dei paesi di origine sicuri che viene ora inserito direttamente nel testo dell'articolo 2-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 nonché alcuni profili della

tutela cautelare in sede di impugnazione del provvedimento di diniego della protezione;

esse, in particolare, sono state introdotte a seguito dell'aspro e conflittuale dibattito generato dalle pronunce di diversi Tribunali che, in sede di convalida dei provvedimenti di trattenimento - anche presso le strutture recentemente costruite e rese operative in territorio albanese - di persone richiedenti protezione e provenienti dai c.d. paesi di origine sicuri, hanno ritenuto di dover procedere alla disapplicazione del diritto interno rilevante alla luce del suo contrasto con il diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla recente sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, in causa C-406/22; ovvero di dover sollevare rinvio pregiudiziale alla medesima Corte, per ottenere chiarimenti in merito ai poteri posti in capo al giudice nazionale in tale complessa fattispecie;

la delicatezza dei profili implicati dal richiamato orientamento della giurisprudenza avrebbero dunque richiesto una discussione parlamentare caratterizzata da tempi distesi, trasparenza del dibattito e profondità di contenuti; invece, non solo si è deciso - come oramai di consueto - di procedere con decreto legge ma, addirittura e in totale spregio del principio di separazione dei poteri e delle prerogative parlamentari, di tale decreto legge si è nella sostanza impedito l'esame parlamentare, inserendone il contenuto - mediante mero emendamento - in altro decreto legge la cui conversione era già in avanzato stato di esame presso la Camera dei Deputati; ciò ha impedito, a tacer d'altro, che sul testo delle disposizioni richiamate si svolgesse un adeguato ciclo di audizioni;

tale situazione è stata ulteriormente aggravata dalla circostanza che, sempre mediante modifiche apportate alla Camera dei Deputati in sede emendativa (peraltro, mediante l'approvazione di un emendamento presentato dal Relatore e successivamente riformulato in una fase ormai avanzata dell'esame in commissione) e sempre sulla scorta del clima altamente conflittuale che caratterizza in questa fase il rapporto tra il Governo e la magistratura in relazione alle questioni riguardanti l'immigrazione, si è concentrata nelle Corti d'appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti esautorando - in tale materia - le sezioni specializzate in materia di immigrazione, istituite presso i Tribunali; tale misura, dichiaratamente ispirata all'intento di depotenziare il richiamato orientamento emergente nella giurisprudenza delle sezioni specializzate, ha invece come unico sicuro effetto (non mutando i criteri e i parametri del giudizio al mutare del giudice competente) quello di rendere inutilizzabile il patrimonio di competenze formatosi in seno alle sezioni specializzate con potenziali ricadute negative sulla qualità della tutela da accordare alle persone interessate; la stessa misura è stata oggetto di forti critiche da parte degli stessi Presidenti di Corte d'Appello che hanno denunciato che essa comporterà un notevole sovraccarico di attività, con conseguenze pregiudizievoli per l'intera collettività in termini di durata di tutti i giudizi affidati alle Corti d'Appello;

Considerato che:

numerose altre disposizioni del decreto legge presentano notevoli profili di criticità e di violazione di diritti fondamentali della persona;

in particolare, l'articolo 11 - nel modificare talune disposizioni del decreto legge 21 ottobre 2020, n. 130, come introdotte dal decreto legge 2 gennaio 2023, n. 1, intervenuto pesantemente a limitare la legittimità delle operazioni di soccorso in mare, aggravando e rallentando le operazioni di salvataggio, spesso con un incremento delle perdite di vite umane, e in violazione degli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali in materia di diritto del mare - introduce, tra le condizioni che legittimano l'intervento di salvataggio in mare, il fatto che le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave non abbiano concorso a creare situazioni di pericolo «per l'incolumità dei migranti», e riduce drasticamente da 60 a 10 giorni il tempo previsto per fare ricorso al prefetto contro il provvedimento di fermo amministrativo della nave, così ulteriormente pregiudicando la possibilità di svolgere operazioni di salvataggio in mare;

l'articolo 12 - dopo aver introdotto in capo ai richiedenti asilo e agli stranieri un obbligo di cooperazione ai fini dell'accertamento dell'identità, e di esibire o produrre gli elementi in loro possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui hanno soggiornato o sono transitati, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in loro possesso - prevede che il questore possa autorizzare gli ufficiali o gli agenti di pubblica sicurezza a procedere all'accesso immediato ai dati identificativi dei dispositivi elettronici e delle eventuali schede elettroniche (S.I.M.) o digitali (eS.I.M.) in possesso dello straniero, nonché ai documenti, anche video o fotografici, contenuti nei medesimi dispositivi o supporti elettronici o digitali; si tratta, con ogni evidenza, di un potere ispettivo del tutto sproporzionato, considerato il carattere fortemente invasivo della procedura e, soprattutto l'assenza di qualsivoglia previa autorizzazione da parte del giudice; né appare sufficiente la prevista successiva convalida da parte del giudice, pena l'inutilizzabilità dei dati illegittimamente conseguiti, che interviene ovviamente solo a valle della già avvenuta compressione di libertà fondamentali così significative; tale previsione si pone dunque in aperto contrasto non solo con gli articoli 13, 14 e 15 della Costituzione ma anche con l'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con l'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

parimenti molto gravi e lesivi di diritti umani fondamentali appaiono gli articoli 12-ter e 12-quater in materia di ricongiungimento familiare; tali disposizioni, in particolare, rendono ulteriormente e inutilmente gravose le condizioni per la realizzazione del fondamentale diritto all'unità familiare, imponendo - da un lato - che per ottenere il ricongiungimento familiare del coniuge, del figlio maggiorenne o del genitore a carico lo straniero abbia maturato un periodo ininterrotto di soggiorno legale di almeno due anni nel territorio nazionale e - dall'altro - che la dichiarazione di disponibilità di un allog-

gio adeguato, già a carico dello straniero e per la quale già è previsto l'accertamento da parte dei competenti uffici comunali, sia preceduta dalla ulteriore verifica del numero degli occupanti dell'alloggio e degli altri requisiti previsti dal decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975, relativo all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione;

Considerato altresì che:

le politiche del Governo in materia di immigrazione e asilo sono caratterizzate, non da ora, da un'impostazione di tipo non solo episodico e volto alla strumentalizzazione dell'emergenza ma soprattutto ideologico e refrattario alle più elementari esigenze di tutela dei diritti umani fondamentali e di rispetto dei principi, dei valori e delle regole desumibili dalla Costituzione italiana e dal patrimonio costituzionale europeo in materia;

l'uso - e ancor più spesso l'abuso - della decretazione d'urgenza in una materia così complessa e delicata sta avendo conseguenze deleterie e gravissime sulla tenuta di tali principi e valori e sta altresì determinando la continua stratificazione di dispositivi regolatori e, per questo, poco intellegibili e forieri di notevoli discrasie interpretative e applicative, in spregio alle esigenze imposte dalla certezza del diritto, tanto più sensibili in una materia direttamente incidente sull'eguaglianza e sui diritti di persone in condizioni di assoluta vulnerabilità;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge.

---