**Prime osservazioni sul decreto legge 10 marzo 2023 n. 20 (convertito in legge 5 maggio 2023 n. 50)**

Relativo a:

“Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare”

**1-Flussi d’ingresso regolari; 2-Semplificazioni per il nulla osta al lavoro; 3-Ingresso e soggiorno al di fuori delle quote; 4-Durata del permesso di soggiorno; 5-Lavoratori in agricoltura e gestione dei centri per migranti; 6-La protezione speciale; 7-Disposizioni penali; 8-Disposizioni in materia di espulsione; 9-La dichiarazione dello stato di emergenza; 10-Emendamenti governativi; 11-Emendamenti non governativi; 12- Il passaggio alla Camera.**

1-**Flussi d’ingresso regolari.**

L’art.1 del decreto legge disciplina la programmazione dei flussi di ingresso degli stranieri per attività lavorativa da svolgere in Italia.

Per il 2022 sono state autorizzate quote complessive di 82.705 (DPCM 29 dicembre 2022) per lavoro subordinato ed autonomo, a fronte di un fabbisogno stimato dal Ministero del lavoro di circa 280.000 quote: così si legge nella relazione AIR contenuta nel fascicolo dell’atto Senato 591, relativo al d.l. in esame. Anche le procedure di emersione di rapporti di lavoro per stranieri irregolari, previste dall’art. 103 del d.l. 19.5.2020 n. 34 (convertito in legge n. 77/2020), lasciano insoddisfatte circa 100.000 richieste dei datori di lavoro, a due anni ormai dall’entrata in vigore della normativa (220.000 le istanze, 129.000 le regolarizzazioni).

La novità sostanziale dell’art.1 del d.l. in esame è data dal fatto che le quote massime di stranieri da ammettere per il triennio 2023-2025 sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, senza necessita della previa approvazione del documento triennale programmatico relativo alla politica d’immigrazione, che, in base all’art. 3 del decreto legislativo 286/98 (T.U. sull’immigrazione), è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, tenendo conto dei numerosi pareri previsti nel primo comma di detto articolo. Cioè il d.l. deroga, per il suddetto triennio, alla procedura ordinaria che subordina il decreto flussi, emesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, al documento programmatico da approvarsi con DPR. Tale deroga troverebbe ragione nel fatto che la procedura per l’approvazione del documento programmatico è troppo articolata, tanto che l’ultimo documento programmatico approvato risulta quello relativo al triennio 2004-2006. Tuttavia deve osservarsi come i numerosi pareri previsti per l’approvazione del documento programmatico sono ora previsti per il decreto flussi; nella sostanza quindi sembrerebbe che l’iter procedimentale sia identico a quello dell’art. 3 del T.U. con la sola differenza che l’autorità prevista per l’emanazione del provvedimento non è più il Presidente della Repubblica ma il Presidente del Consiglio dei ministri.

E’ inoltre previsto che il fabbisogno di lavoratori per lo Stato sia stabilito con un provvedimento del Ministro del lavoro, sentiti i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Una norma infine, tesa a disincentivare gli ingressi irregolari, è inserita all’ultimo comma dell’art. 1 del d.l.; essa prevede che sono riservate quote preferenziali d’ingresso per i lavoratori provenienti da Stati che promuovono campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l’incolumità personale derivanti dall’inserimento in traffici migratori irregolari. Evidentemente la norma sottovaluta il fatto che i migranti irregolari sono prevalentemente spinti dalla necessità di migrare per le più diverse ragioni, ivi compresa, oltre le guerre e le violenze, anche la miseria.

2-**Semplificazioni per il nulla osta al lavoro**

Come noto, gli artt. 22 e 24 del T.U. sull’immigrazione disciplinano le modalità di richiesta, da parte di datori di lavoro italiani, di lavoratori stranieri, sia per il lavoro subordinato in genere (art.22), sia per quello stagionale in agricoltura o nel settore turistico alberghiero (art.24). I nulla osta degli Uffici territoriali delle Prefetture sono rilasciati previa presentazione di documentazione relativa al contratto collettivo applicabile, all’idoneità della sistemazione alloggiativa in Italia, all’impegno del datore di lavoro a pagare le spese per il ritorno in patria dello straniero.

L’art.2 del d.l., che stabilizza le semplificazioni già introdotte in via sperimentale, in deroga alle disposizioni vigenti, dal d.l. n. 73/2022, prevede in primo luogo, oltre alla documentazione suddetta, una asseverazione rilasciata da professionisti o organismi competenti per la verifica dei requisiti concernenti l’osservanza del contratto collettivo e la congruità del numero delle richieste presentate; le verifiche riguardano anche requisiti di solidità economica delle imprese richiedenti. Detta verifica non è richiesta per le istanze di assunzione presentate dalle organizzazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, che hanno concluso col Ministero del lavoro apposito protocollo d’intesa. Anche se appare evidente lo scopo della norma, di evitare cioè richieste strumentali, è chiaro d’altra parte che non si tratta di una semplificazione, bensì di un aggravamento dell’iter procedurale.

Poiché il nulla osta degli Uffici territoriali della Prefettura è rilasciato previo parere degli Uffici del Questore, è ora prevista una sorta di silenzio assenso; se detto parere/documentazione non viene acquisito entro sessanta giorni il nulla osta è comunque rilasciato.

Considerato poi che il “contratto di soggiorno” interviene solo dopo il visto d’ingresso dell’Ufficio consolare del paese di provenienza dello straniero, il d.l. ora inserisce una disposizione che consente anche prima della sottoscrizione del contratto di soggiorno lo svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale, se è stato comunque rilasciato il nulla osta della Prefettura. E’ chiaramente una norma che facilita l’inizio dell’attività lavorativa, ma presuppone sempre, sembrerebbe di capire, il visto d’ingresso del Consolato italiano all’estero; altrimenti si avrebbe un ingresso irregolare.

Sulla norma una ragionevole osservazione del prof. Bonetti, peraltro in relazione alla previsione della “invarianza di spesa” contenuta nell’art. 11 del d.l.: “Per accelerare il rilascio dei nulla-osta al lavoro da parte dello Sportello unico per l’immigrazione di ogni Prefettura è indispensabile aumentare e stabilizzare la dotazione di personale addetto a quegli uffici, che invece appare gravemente sottostimata o affidata da anni a personale avventizio e precario, ben poco specializzato, il che produce da anni notevoli arretrati nei procedimenti amministrativi e costituisce uno dei principali ostacoli all’effettiva velocizzazione della procedura.”

3-**Ingresso e soggiorno al di fuori delle quote**

Come visto tutti gli ingressi regolari sono subordinati al rispetto delle quote stabilite col provvedimento di cui all’art. 3 del T.U. immigrazione.

La nuova disposizione introdotta con l’art. 3 del d.l. prevede che dette quote possano essere superate nel caso particolare in cui lo straniero residente all’estero, individuato dal datore di lavoro italiano, completi l’attività di istruzione e formazione nel Paese di origine, organizzate sulla base dei fabbisogni manifestati, non solo dal Ministero del lavoro, ma anche dalle associazioni di categoria del settore produttivo interessato. L’articolo detta poi disposizioni operative per rendere effettiva la collaborazione delle strutture italiane con quelle dei paesi di provenienza dello straniero.

A tale proposito tuttavia si deve ricordare che rimangono ancora inattuati due obblighi dell’Italia di consentire ingressi fuori quota: 1) il primo riguarda il recepimento, entro il 18 novembre 2023, della Direttiva (UE) 2021/1883 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio: si tratta della nuova direttiva sulla Carta blu UE per i lavoratori altamente specializzati che è stata molto usata dalla Germania ed è stata semplificata e alleggerita di molte condizioni ed oneri; 2) il secondo riguarda la disciplina degli aspetti di dettaglio degli ingressi e soggiorni per lavoro dei “nomadi digitali”, cioè quella “attività lavorativa altamente qualificata attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che consentono di lavorare da remoto, in via autonoma o per un'impresa anche non residente” in Italia (art. 27, comma 1-sexies d. lgs. n. 286/1998).

Peraltro la disciplina analoga previgente, contenuta nel citato art. 23 T.U. immigrazione, risulta scarsamente attuata (vedi audizione prof. Bonetti cit.), talché non molte speranze possono nutrirsi in una piena ed efficace attuazione della nuova disciplina.

E’ inoltre prevista altra ipotesi di permesso di soggiorno fuori quota, e cioè la conversione di quello rilasciato per motivi di studio e formazione in permesso di soggiorno per lavoro. Peraltro già il d.l. n.130/2020 aveva previsto la convertibilità fuori quota in permessi di soggiorno per lavoro, di permessi rilasciati per protezione speciale, per assistenza ai minori, per motivi religiosi, per cure mediche.

4-**Durata del permesso di soggiorno**

L’art. 4 introduce modifiche nell’art. 5 del T.U immigrazione.

E’ prevista la durata massima di ciascun rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato a tempo indeterminato (art. 5 comma 3 bis lett. c)), che non può durare più di tre anni ; anche per il lavoro autonomo ciascun rinnovo non può avere durata superiore a tre anni; e così anche per il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare. Con l’espressione “ciascun rinnovo” sembra quindi possibile che i rinnovi siano più di uno. La precedente disposizione aveva ridotto da quattro a due la durata (legge n.189/2002).

5- **Lavoratori in agricoltura e gestione dei centri per migranti**

Particolari disposizioni, introdotte dall’art. 5 del d.l., riguardano i lavoratori in agricoltura: sono previste facilitazioni per i datori di lavoro in detto settore ed è attribuita la qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria a funzionari e impiegati dell’Ispettorato per la tutela agroalimentare del Ministero dell’agricoltura, allo scopo di proteggere il mercato nazionale dalla criminalità agroalimentare.

L’art. 6 del d.l. poi prevede il commissariamento da parte del Prefetto dei centri per migranti, in caso di gestione gravemente inadempiente degli stessi, ai fini di procedere ad un nuovo appalto, per la fornitura di beni e servizi, peraltro con affidamento diretto. Sono poi previste alcune disposizioni contabili per la gestione del servizio da parte dei commissari.

I centri ai quali fa riferimento la norma sono: i centri governativi di prima accoglienza e le strutture temporanee di accoglienza- CAS, nei quali vengono accolti migranti richiedenti la protezione internazionale; i punti di crisi (c.d. Hotspot) dove affluiscono per le esigenze di soccorso e di prima assistenza gli stranieri giunti a seguito di salvataggi in mare o comunque rintracciati in occasione di attraversamento illegale delle frontiere; i centri di permanenza per rimpatri, ove sono trattenuti gli stranieri in attesa di esecuzione del provvedimento di espulsione

L’art. 10 del d.l. prevede poi per questi ultimi, la possibilità, in sede di individuazione, acquisizione o ampliamento, di derogare al codice degli appalti e “ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale”, facendo peraltro salva la normativa antimafia e quella derivante da vincoli internazionali UE inderogabili.

Ovviamente tutte le deroghe, per motivi di speditezza od urgenza, alle norme sugli appalti pubblici, se da una parte rispondono ad oggettive esigenze, dall’altra comportano seri rischi di contaminazione da parte dell’attività criminale, venendo pretermesse le garanzie della gara pubblica.

Osservazioni critiche alle disposizioni derogatorie si rintracciano pure nell’audizione al Senato del prof Bonetti, che paventa un livello inadeguato di assistenza ai migranti, in violazione delle direttive UE sull’accoglienza dei richiedenti asilo.

Su questo punto critiche provengono anche dal prof. Roberto Zaccaria (audizione al Senato come Presidente del CIR rifugiati), peraltro dirette al sistema stesso dei rimpatri forzati, ritenendo più giusto investire nel ritorno volontario assistito “che trae la sua forza dalla collaborazione del migrante e dalla predisposizione di un adeguato progetto di reintegrazione nel Paese di origine. Un programma che può trasformare il fallimento del processo migratorio in una nuova occasione anche per quelle persone costrette a lasciare l’Italia”. Si ricorda poi quanto grande sia la distanza, causata da limiti normativi ed inefficienze del sistema, tra il numero dei ritorni volontari assistiti realizzati dall’Italia e quelli di Paesi come la Germania e la Francia, e auspicando che questo iato si colmi presto e permetta di riconoscere a questo strumento la centralità che merita nelle strategie di gestione e governo delle migrazioni.

6-**La protezione speciale.**

Come noto la protezione speciale o protezione complementare (terminologia quest’ultima usata dalla giurisprudenza: Cfr Cass. SSUU 9/9/2021 n. 24431; complementare rispetto a quella internazionale) s’inserisce tra quelle forme di tutela degli stranieri rientranti, in linea generale, nell’ambito del diritto d’asilo, dando in qualche modo attuazione, unitamente alla protezione dei rifugiati ed a quella sussidiaria, all’art. 10 c.3 della nostra Costituzione. La Corte di Cassazione (Sez. I civ. 25/3/2020 n.7515) ha infatti affermato che il diritto d’asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo status di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di una permesso umanitario (istituto preesistente, sostituito poi dalla protezione speciale, come di seguito si vedrà), ad opera della esaustiva normativa di cui al D.Lgs.19/11/2007 n. 251 e dall’art. 5 c.6 del D.Lgs 25/7/1998 n. 286, così che non vi sarebbe più alcun margine di applicazione del dispositivo di cui all’art, 10 c. 3 della Costituzione. Affermazione questa non pacifica in giurisprudenza e comunque opinabile considerato il più ampio spazio di protezione programmaticamente previsto dalla suddetta norma costituzionale (rispetto a quello assicurato dal nostro diritto positivo) che recita: “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”. La giurisprudenza configura, in relazione a tali protezioni, posizioni di diritto soggettivo e non di mero interesse legittimo, come quelle relative ad es. al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro (cfr. ad es. Cass. SSUU 11/12/2018 n.32044 e Tribunale di Mantova 18/10/2016.)

Orbene, prima dell’entrata in vigore dell’art. 7 del d.l. in esame la protezione speciale era sostanzialmente disciplinata dagli artt. 19 e 5 c.6 del D.Lgs n.286/1998. Mentre infatti il primo comma dell’art. 19 replica le cause di protezione previste per il rifugiato ( D.Lgs. 19.11.2007 art. 2 c.1 lett. e), in particolare poi il comma 1.1 dell’art. 19, disciplinava i casi di divieto di respingimento e quindi il diritto alla protezione in Italia, ulteriori rispetto alla protezione internazionale; esso era composto da due parti: la prima prevedeva (e tutt’ora prevede, non essendo stata interessata dall’art. 7 del d.l. 20/2023) che non sono ammessi respingimenti espulsioni o estradizioni di persone verso uno Stato “qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all’art. 5 c.6. Nella valutazione si tiene conto anche dell’esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani”. La seconda faceva inoltre riferimento all’esistenza di “fondati motivi di ritenere che l’allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare….” Ai fini della valutazione del suddetto rischio “ si tiene conto della natura e della 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 suo Pese d’origine”. L’art. 5 c.6 prevede che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non sono consentiti se posti in violazione di obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.

L’art. 7 del d.l. in esame abroga gli ultimi due periodi del comma 1.1 dell’art. 19, lasciando in vita solo la prima parte, relativa al rischio di trattamenti disumani ed agli obblighi internazionali e costituzionali dello Stato italiano.

Nell’audizione del prof. Zaccaria al Senato si ripercorre la storia dell’istituto della protezione speciale. Prima del d.l.n.113/2018 convertito in legge n.132/2018 l’ordinamento aveva configurato la protezione umanitaria, contenendo il citato art. 5 c.6 un preciso riferimento all’obbligo di rilasciare il permesso di soggiorno ove sussistano “seri motivi, in particolare di carattere umanitario…”; previsione questa espunta dall’ordinamento con la normativa del 2018. Peraltro sulla protezione umanitaria si era formata copiosa giurisprudenza (cfr ad es Cass sez. I 12.1.2022 n.676, 23.2.2018 n.4455, SSUU 9.9.2021 n.24413); ed anzi la Cassazione aveva incluso tale istituto tra quelli necessari a rendere concreto nell’ordinamento italiano il disposto costituzionale di cui all’art. 10 c.3 della Carta ( n. 7515/2020 cit).

Successivamente il Decreto legge n. 130/2020, proposto dal Ministro Lamorgese, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 173 raccogliendo alcune osservazioni formulate in precedenza dal Presidente della Repubblica (comunicato della Presidenza del 4.10.2018), aveva esteso significativamente la protezione speciale per quei casi in cui l’allontanamento dal territorio nazionale avrebbe comportato una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare e di protezione della salute. Ciò era appunto avvenuto con l’introduzione della normativa di cui all’art. 19 comma 1.1. terzo e quarto periodo, cioè con il riferimento alla vita privata e familiare, come in precedenza indicato; terzo e quarto periodo appunto abrogati con il primo comma del citato art. 7 del d.l. 20/2023; il quale articolo, ai commi successivi, detta una disciplina transitoria in relazione alle istanze già presentate ed ai permessi già rilasciati.

In ordine a tale intervento restrittivo della protezione speciale, il prof .Zaccaria osserva, nell’audizione al Senato citata: “ La “nostra” nozione costituzionale di asilo è decisamente più ampia della Convenzione di Ginevra ed è stata formulata consapevolmente con questo respiro. Il presupposto richiamato va indiscutibilmente oltre rispetto allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria e fa riferimento al mancato godimento delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione. Il ventaglio delle libertà alle quali si allude (le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana) è indubbiamente molto ampio e comprende ovviamente non solo quelle disciplinate nel titolo V, ma anche quelle contemplate nei titoli precedenti, principi fondamentali, rapporti civili, etico sociali ed anche economici. Questa previsione copriva la protezione umanitaria ed in seguito la più ampia protezione speciale presente nel nostro Paese e indiscutibilmente comprende tutta una serie di situazioni (lavoro, salute, famiglia, ambiente) che aggiungono nuove forme di libertà a quelle tradizionali”. Per tali motivi ritiene che la suddetta abrogazione sia incostituzionale, considerata l’impossibilità di abrogare con legge ordinaria norme di stretta attuazione della Costituzione. Peraltro il rispetto della vita privata e familiare è un diritto tutelato dall’art 29 della nostra Costituzione, dall’art. 8 della CEDU (“Diritto al rispetto della vita privata e familiare 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui “) dall’art. 7 della Carta dei diritti fondamentali UE(“Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni”), alle quali la legge ordinaria non può di certo derogare. D'altra parte, poi, l'art. 8 CEDU, oltre ai legami familiari in senso proprio, tutela anche il diritto di allacciare e intrattenere legami con i propri simili e con il mondo esterno. Riferisce poi il prof. Zaccaria che “In Italia, nel 2022, su un totale di 52.625 domande esaminate, sono state 10.865 i beneficiari di protezione speciale (21%), 6.161 coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiato (12%), 6.770 la protezione sussidiaria (13%) e 27.385 i dinieghi (53%). Così facendo si colpirà in modo significativo quella parte di popolazione straniera che si era già integrata nel nostro Paese”.

Una diversa interpretazione al recente intervento abrogativo viene data dalla prof.ssa Cerrina Feroni, sempre nell’audizione al Senato del 21.3.2023: “Ora, non c’è dubbio che la vita privata e familiare è circostanza rilevante e pacificamente garantita dagli obblighi internazionali (sia in termini normativi che di prassi) la quale ha assunto valore costituzionale. Il riferimento è all’art. 8 della Cedu e all’art. 7 della Carta di Nizza. Il testo in discussione espunge la disposizione della vita privata e familiare tuttavia fa salvi questi principi, richiamando l’art. 5, comma 6 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Significa che i principi continuano a valere (anche se si espunge la disposizione), come ebbe a ricordare il Presidente della Repubblica in sede di conversione del primo Decreto sicurezza quando sottolineò che, anche laddove non presente, il richiamo al rispetto degli obblighi internazionali fosse da considerarsi in re ipsa”. Secondo questa interpretazione, che giustifica l’abrogazione della norma con l’applicazione troppo ampia fattane in concreto, il riferimento alla vita privata e familiare rimarrà comunque un parametro di valutazione, senza assumere valenza di regola generale, ma piuttosto come vera e propria deroga in presenza di circostanze particolari.

Invero, al di là di profili di incostituzionalità, se il riferimento alla vita privata e familiare, espunto dall’ordinamento positivo, rientra attraverso l’obbligo di rispettare la normativa internazionale, non si comprende la ratio dell’intervento legislativo in esame. Anzi, la previsione di precisi parametri di valutazione, quali “la natura della effettività dei vincoli familiari dell’interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché l’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d’origine” rende sicuramente meno “elastica” l’interpretazione che può darsi ad un riferimento generale alla tutela della vita privata e familiare.

7-**Disposizioni penali**

Con l’art. 8 il d.l. 20/2023 interviene in materia penale, in primo luogo aggravando le pene edittali previste dall’art. 12 c.1 e c.3 del T.U. immigrazione, per chi “promuove, 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, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente”; nel caso del comma 1 portando la pena della reclusione da uno a cinque anni a due e sei anni; nel caso del comma 3, che riguarda condizioni aggravanti ( se si tratta di cinque o più persone, se c’è stato pericolo di vita, se la persona trasportata è stata sottoposta a trattamenti disumani, se il reato è commesso da tre o più persone, se gli autori hanno disponibilità di armi o di esplodenti), la pena è aumentata dai cinque ai quindici anni prevista, a sei a sedici anni.

Si tratta di lievi aumenti di pena, che difficilmente potranno avere un effetto deterrente.

La vera novità è invece costituita dall’introduzione di un articolo 12 bis recante il titolo: “Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione”; la pena è infatti della reclusione da venti a trenta anni se consegue, anche involontariamente, la morte o le lesioni gravi o gravissime di una o più persone, nel caso in cui il trasporto è attuato con modalità pericolose per la vita o disumane. In ogni caso si applica la pena della reclusione da quindici a ventiquattro anni se deriva la morte di una sola persona e da dieci a venti anni se derivano lesioni gravi o gravissime ad una o più persone.

Si tratta all’evidenza di norma speciale rispetto a quella prevista dall’art.586 del codice penale.

Osserva al riguardo il prof. Zaccaria nella citata audizione, come la disposizione punisca allo stesso modo condotte non assimilabili tra loro (soggetti che promuovono, dirigono, organizzano, finanziano o effettuano il trasporto), ponendosi verosimilmente in contrasto con l’art. 27 c. 3 della Costituzione che sancisce il principio della proporzionalità della pena.

Peraltro tale possibile vizio era presente già nella normativa preesistente.

Il comma 6 del d.l. infine prevede una ipotesi di “ultraterritorialità” della competenza dello Stato italiano, in quanto è previsto che il reato di trasporto illegale è punito con la legge italiana anche quando la morte o la lesione avvengono al di fuori del nostro territorio. Invero non è facile ipotizzare la concreta applicazione della norma.

8-**Disposizioni in materia di espulsioni**

Non comportano particolare rilievo le disposizioni inserite nei primi due commi che meglio precisano aspetti incerti nei ricorsi giurisdizionali dall’estero e tendono ad evitare inutili doppioni giudiziari per sottoporre a convalida giurisdizionale l’esecuzione con accompagnamento alla frontiera di provvedimenti già disposti da giudici a titolo di misura di sicurezza dell’espulsione o di sanzione sostitutiva della pena.

Serie perplessità pone invece il terzo comma che abroga il comma 2 del DPR 31.8.1999 n.394 che prevedeva l’intimazione a lasciare il territorio nazionale entro 15 giorni.

La direttiva 115/CE/2008 all’art. 7 par. 1 prevede che di norma gli Stati concedono un termine dai 7 ai 30 giorni per lasciare volontariamente il territorio nazionale. Ora la mancanza di qualsiasi termine impedisce allo straniero anche di presentare un eventuale ricorso avverso l’espulsione, in violazione dell’art. 1 prot 7 CEDU.

La normativa che s’intende abrogare infatti distingueva l’ipotesi in cui debba disporsi il respingimento o l’espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera, da tutte le altre in cui non è prevista l’espulsione immediata, assegnando in questo caso un termine congruo per l’allontanamento volontario ed anche per presentare eventuale ricorso. Ora le due ipotesi risultano irragionevolmente assimilate.

9-**La dichiarazione dello stato di emergenza**

Nel Consiglio dei Ministri del giorno 11 aprile è stato deliberato “lo stato di emergenza” della durata di sei mesi per la situazione dell’immigrazione in Italia.

Il provvedimento, che è un atto amministrativo impugnabile presso il Giudice amministrativo, è stato adottato in base agli artt 7 e 24 del D.Lgs 2 gennaio 2018 n. 1 (Codice della protezione civile). In presenza cioè di “emergenze di rilievo nazionale connesse ad eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d’intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo…” ( art. 7 c.1 lettc). L’art. 24 disciplina poi i poteri straordinari: la possibilità di emanare le ordinanze di protezione civile e di utilizzare il Fondo per l’emergenza nazionale e prevede che lo stato di emergenza non possa durare più di 12 mesi prorogabili solo per altri 12 mesi. Il provvedimento deve poi individuare l’estensione territoriale. Nel nostro caso tutto il territorio nazionale e per la durata di sei mesi.

La particolarità delle ordinanze di protezione civile è essenzialmente quella che possono essere adottate anche in deroga alle leggi, “nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme dell’Unione europea” e “ove deroghino alle leggi vigenti, devono contenere l’indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate” (art. 25). E’ chiaro che si tratta di poteri molto ampi che sono giustificati solo in presenza di effettive e gravi emergenze, anche se sottoposti alla valutazione di legittimità del giudice amministrativo.

In Italia numerose volte si è fatto ricorso a tale normativa straordinaria, ma per il caso delle immigrazioni solo una volta, nel 2011, durante il Governo Berlusconi. Una specifica dichiarazione di stato di emergenza è poi stata recentemente deliberata anche in relazione ai profughi provenienti dall’Ucraina a causa della guerra.

Nel caso in esame la Presidente del Consiglio ha giustificato l’adozione del provvedimento con il fatto che dall’inizio del 2023 sarebbero 31.000 i migranti arrivati in Italia, con un incremento del 300% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Il primo stanziamento sarebbe di 5 milioni destinati prevalentemente ad incrementare il numero dei posti nei centri di accoglienza; soprattutto quelli per i rimpatri.

In ordine ai presupposti che giustificano l’adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri è utile richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato che condiziona il legittimo esercizio di tale potere a tre elementi: l’imprevedibilità, la provvisorietà, l’impossibilità di farvi fronte con strumenti ordinari ( Sez. IV 26 settembre 2013 n. 4817). D’altra parte l’art. 25 del D.Lgs n. 1/2018 delinea gli interventi da adottarsi con le ordinanze di protezione civile con chiaro riferimento alle calamità naturali.

In ogni caso anche la circostanza che sia previsto un tempo limitato per l’esercizio di tale potere straordinario presuppone che l’evento da affrontare sia comunque limitato nel tempo; ed infatti la legge prevede che la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (come in questo caso) deve fissare la durata ed individuare l’estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e qualità degli eventi.

Orbene tutto questo non sembra ricorrere nel caso delle migrazioni alle quali stiamo assistendo negli ultimi anni, che appaiono più eventi epocali che non episodici, ai quali si deve far fronte con misure strutturali e non emergenziali.

E’ stato osservato infatti come lo stato di emergenza sia “un complesso di istituti previsti dall’ordinamento che viene dichiarato proprio perché si vuole proteggere e conservare l’ordinamento stesso e i valori sui quali si fonda “ (S.Spuntarelli “La dichiarazione dello stato di emergenza in Italia: presupposti e limiti” dicembre 2021).

10-**Emendamenti governativi.**

Risultano presentati dal Governo in Commissione Affari Costituzionali del Senato due articolati emendamenti: il primo aggiunge disposizioni all’art. 5, il secondo all’art.7 del d.l. n. 20/2023.

10.1 Il primo aggiunge gli artt. 5 bis, 5 ter e 5 quater.

10.1.1-L’art. 5 bis (“Misure per il potenziamento tecnico-logistico del sistema di prima accoglienza e dei controlli di frontiera”) è sostanzialmente dedicato al potenziamento dei centri di accoglienza.

In primo luogo si estende la deroga, già prevista all’art. 10 del d.l. per i centri di permanenza per rimpatri e relativa alla possibilità di realizzare i centri in deroga alle leggi vigenti ivi compresa quella sugli appalti pubblici, anche ai centri di prima accoglienza, sia governativi che non governativi. Si tratta dei c.d. hotspot (nel lessico della Commissione europea) attualmente allestiti nei pressi dei principali porti dell’Itala meridionali; trattasi come noto di “centri chiusi”, dai quali cioè non si può uscire e nei quali vengono effettuate le prime identificazioni, anche al fine di distinguere i migranti economici da quelli richiedenti protezione internazionale.

L’art. 5 bis prevede anche che il centro di accoglienza di Lampedusa possa essere affidato alla Croce Rossa; dispone altresì per la individuazione di nuove strutture provvisorie di accoglienza, verosimilmente in tutto il territorio nazionale. L’articolo stanzia infine somme per il triennio 2023-2025 per oltre 35 milioni di euro.

10.1.2-L’art.5 ter (“Modifiche al sistema di accoglienza”) dispone modifiche al sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale.

Come noto gli enti locali prestano accoglienza per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati; nell’art. 1sexies del d.l. 30 dicembre 1989 n. 416 (convertito in legge n.39/90, e successive modifiche e integrazioni) è previsto che tale accoglienza possa essere riservata anche ai migranti richiedenti protezione internazionale, cioè a soggetti che ancora non hanno un titolo di permanenza legittima in Italia, ma sono in attesa della definizione della procedura; ebbene l’emendamento esclude che tali ultimi soggetti possano essere ospitati nei centri gestiti dagli enti locali; possono essere accolti solo i richiedenti protezione internazionale che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale a seguito di protocolli per la realizzazione di corridoi umanitari.

Attualmente i richiedenti protezione internazionale usufruiscono di accoglienza materiale, assistenza sanitaria, assistenza psicologica e sociale in generale (art. 1 sexies comma 2 bis D.L.416/89); l’emendamento prevede che tale assistenza può essere fornita solo ai richiedenti protezione internazionale “ di cui al comma 1.bis e all’art 9 comma 1 bis del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142” cioè solo gli stranieri affidati ai servizi sociali (minori) al compimento della maggiore età e quelli ospitati nei centri governativi di prima accoglienza che presentino situazioni di vulnerabilità ( nell’emendamento vi è un riferimento al comma 1 bis dell’art. 9 che allo stato non esiste, ma che viene introdotto dal presente emendamento). In sostanza i richiedenti protezione internazionale possono essere ospitati solo nei centri governativi e non in quelli gestiti dagli enti locali.

Peraltro con la introduzione di un comma 1 bis nell’art.9 del Decreto legislativo n. 142/2015, si limita sia l’accoglienza che l’assistenza ai richiedenti protezione internazionale solo se soggetti “ vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.” (art.17 comma 1 bis stesso decreto).

In sostanza sembrerebbe di capire che i soggetti che entrano illegalmente e richiedono la protezione internazionale e non siano soggetti “vulnerabili”, nel periodo necessario alla valutazione della domanda devono rimanere nei centri governativi con una assistenza limitata all’essenziale.

La normativa che si vuole introdurre è chiaramente indirizzata a rendere più gravosa la permanenza in Italia anche ai soggetti che abbiano fondato motivo di fuggire da guerre, violenze e dalla miseria, ma che arrivino irregolarmente e non attraverso i corridoi umanitari concordati o programmi di evacuazione e di reinserimento, con preventiva individuazione dei soggetti nei paesi di origine o di transito.

10.1.3-L’art. 5 quater (“”Riduzione o revoca del sistema di accoglienza”) infine dispone in ordine alla revoca delle misure di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, prevedendo in particolare che la violazione delle regole della struttura ospitante compreso il danneggiamento dei beni ed il comportamento violento, non sempre devono avere come conseguenza la revoca delle misure di accoglienza, essendo ora previsa la possibilità di comminare sanzioni, quali la esclusione temporanea ad attività o servizi e la sospensione temporanea dei benefici economici accessori.

Invero, da un primo esame può sorgere qualche dubbio in ordine al rispetto dei principi fissati nella direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 per i richiedenti protezione internazionale, sia per quanto riguarda la libertà di circolazione, che i presupposti per il trattenimento, che l’assistenza sociale in generale (art. 7-“residenza e libertà di circolazione”; art. 8 “Trattenimento”; art. 9 “garanzie per i richiedenti trattenuti”)

10.2- Il secondo articolato emendamento inserisce disposizioni dopo l’art. 7 del d.l.20/2023.

10.2.1- Con l’art. 7 bis ( “Disposizioni urgenti in materia di procedure accelerate in frontiera”) il Governo propone di introdurre modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 che costituisce l’attuazione della Direttiva 2005/85/CE relativa alle procedure di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato.

Oltre a potenziare il personale assegnato alle commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria di cui al decreto legislativo n.251/2007) l’emendamento inserisce modifiche all’art. 28 bis del d.lgs n.25/2008 che è dedicato alle procedure accelerate per l’esame, da parte delle commissioni, delle domande di protezione internazionale: inserisce tra le procedure accelerate le domande presentate alla frontiera da un richiedente “ proveniente da un Paese designato di origine sicuro..” (paesi nei quali non si pratica la tortura o trattamenti dIsumani..art.2 comma 2 stesso decreto) stabilendo che la procedura può essere svolta anche alla frontiera o nelle zone di transito. Altre disposizioni verrebbero a modificare l’art. 29 del d.lgs n25/2008, dedicato ai casi di inammissibilità della domanda: si attenua in certo modo l’inammissibilità, escludendo i casi in cui il richiedente sia stato impossibilitato a presentare documentazione che appaia significativa per il riconoscimento. Ulteriori modifiche sono apportate alla procedura d’impugnazione dei provvedimenti negativi, in particolare per quanto riguarda i casi in cui la proposizione del ricorso o dell’istanza cautelare non sospende l’efficacia del provvedimento impugnato. Infatti la regola generale è quella che la proposizione del ricorso sospende l’efficacia del provvedimento impugnato, tranne appunto determinati e più gravi casi (tra i quali anche ricorsi proposti da soggetti sottoposti a procedimenti penali).

Trattasi in definitiva di modifiche di natura più tecnica che politica, dettate verosimilmente dagli esiti della pratica.

L’emendamento 7 bis inserisce poi un nuovo art. 35 ter che riguarda sempre la procedura impugnatoria davanti al giudice ordinario, ed in particolare per ricorsi proposti da richiedente trattenuto ai sensi di una nuova disposizione che lo stesso emendamento inserisce, prevedendo un nuovo articolo 6 bis da inserire nel decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 ( che dà attuazione alle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE relative all’accoglienza, al riconoscimento ed alla revoca per la protezione internazionale). In particolare il trattenimento durante le procedure di frontiera per i richiedenti che abbiano eluso i controlli alla frontiera o provengano da paese “sicuro”. E’ prevista la possibilità di prestare idonea garanzia per non essere trattenuto; il trattenimento non può durare per più di quattro settimane.

E’ altresì previsto un nuovo art. 6 ter (da inserire sempre nel decreto legislativo 142/2015) che disciplina il trattenimento, in particolare dei richiedenti sottoposti alla procedura del Regolamento di Dublino, e cioè alla procedura necessaria a stabilire quale Stato comunitario debba esaminare la domanda di protezione internazionale con conseguente eventuale trasferimento nello Stato individuato; in attesa del trasferimento il richiedente può essere trattenuto ove sussista un notevole rischio di fuga. Il trattenimento non può durare più di sei settimane, termine prorogabile dal giudice al massimo di ulteriori sei settimane.

10.2.2-Con l’art. 7 ter (“Disposizioni in materia di decisioni sul riconoscimento della protezione internazionale”) il Governo intende introdurre ulteriori modifiche al decreto legislativo n.25/2008.

Nell’art. 27 inserisce una disposizione in base alla quale la Commissione, verificata l’insussistenza dei presupposti sia per la protezione internazionale che per quella speciale o per cure mediche, acquisisce gli elementi per verificare che non vi siano ulteriori ragioni impeditive per il respingimento alla frontiera o per l’espulsione.

Nell’art.32 (riguardante la decisione delle Commissioni) sostituisce il comma 4 con altra norma, più articolata, che tiene conto delle integrazioni già fatte al decreto legislativo, e dispone in ordine ad una attestazione che rilascia la stessa commissione, nella quale vi è l’obbligo di lasciare il territorio nazionale ed il divieto di reingresso. Sostanzialmente tale disposizione sostituisce il provvedimento di espulsione del questore con una deliberazione collegiale della commissione, che ovviamente è impugnabile con le procedure presso il giudice ordinario.

Dopo alcune modifiche di coordinamento all’art. 33, l’emendamento governativo prevede la sostituzione del primo periodo dell’art. 35 del d.lgs 25/2008 prevedendo che il ricorso avverso il mancato riconoscimento dello status di rifugiato è ammissibile anche quando sia stata riconosciuta la protezione speciale; infatti la precedente normativa non faceva riferimento alla protezione speciale.

Nell’art. 35 bis (controversie in materia di protezione internazionale) l’emendamento sostituisce il comma 8; mentre infatti nell’attuale disposizione si prevede che la commissione, dopo il diniego, mette a disposizione tutta la documentazione necessaria, senza specificare il soggetto per il quale la mette a disposizione, ora l’emendamento intende specificare che la videoregistrazione del colloquio svoltosi con il richiedente la protezione internazionale, viene fornito al difensore, mentre tutta l’altra documentazione è messa a disposizione del giudice (compresa ovviamente anche la videoregistrazione del colloquio). Verosimilmente sarà poi il giudice a mettere a disposizione del difensore tutta la documentazione necessaria, pena una inammissibile lesione del diritto di difesa.

10.2.3- Con l’art. 7 quater (“Disposizioni in materia di convalida dei provvedimenti di accompagnamento immediato alla frontiera e di trattenimento”) il Governo intende inserire nuove norme nel d.lgs n. 286/98 (T.U. sull’immigrazione).

Come noto nel lungo articolato dell’art.13 del suddetto decreto legislativo, riguardante l’espulsione amministrativa, il comma 5 bis è dedicato alla convalida da parte del giudice ordinario del provvedimento del questore di accompagnamento alla frontiera dello straniero che non ha più alcun titolo per rimanere sul territorio nazionale. L’udienza di convalida del provvedimento del questore prevede la presenza di un difensore ed anche quella dello straniero espulso. Orbene la nuova disposizione che il Governo intende introdurre consente anche il collegamento in videoconferenza tra la sala d’udienza ed il cento in cui il soggetto è trattenuto. Trattasi all’evidenza di disposizione “tecnica” che tiene conto delle nuove procedure telematiche introdotte anche nel processo civile.

Analoga disposizione è inserita all’interno dell’art. 14 che disciplina la fase dell’espulsione nei casi in cui non è possibile effettuarla con accompagnamento immediato alla frontiera per cause transitorie, ivi comprese ragioni mediche o necessità di ulteriori accertamenti sull’identità o nazionalità. In questi casi il questore adotta un provvedimento di trattenimento presso un centro di permanenza per rimpatri. Anche in questi casi è necessaria la convalida del giudice, con udienza che si svolge con le stesse modalità dell’art.13; appunto anche per tali udienze di convalida del provvedimento di trattenimento è previsto il collegamento in videoconferenza.

10.3 Il Governo ha reiterato la presentazione in Assemblea degli emendamenti presentati in commissione, aggiungendone altri due.

L’emendamento all’art.5 risulta identico a quello già presentato in Commissione affari costituzionali; all’emendamento all’art.7 risultano apportate due correzioni di natura “tecnica” per quanto riguarda il richiamo ad alcune disposizioni (relative a richiedenti provenienti da Paese di origine sicura; ed alle specifiche tecniche per la videoregistrazione dei colloqui dei richiedenti protezione internazionale).

Risulta poi presentato emendamento governativo all’art. 6 che prevede l’istituzione di una posizione medicalizzata del 118 presso l’isola di Lampedusa. Peraltro non viene previsto apposito stanziamento di spesa in quanto per l’istituzione di tale postazione “si provvede mediante risorse umane, strumentali e finanziarie già a disposizione dell’Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà (INPM) a legislazione vigente”.

Il Governo ha poi presentato un secondo emendamento all’art. 7 (altro 7 bis !) riguardante “La procedura decisoria semplificata dei ricorsi depositati entro il 31 dicembre 2021 ai sensi dell’art. 35 bis del decreto legislativo 20 gennaio 2008 n. 25”.

Nelle controversie relative al riconoscimento della protezione internazionale, che riguardano anche il mancato riconoscimento della protezione speciale, viene inserita una norma transitoria per i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, nei quali il ricorso risulti già depositato alla data del 31 dicembre 2021; qui il difensore può, pendente il procedimento, presentare nuova istanza con la quale chiede di esaminare prioritariamente la domanda di protezione speciale e in via subordinata quella di protezione internazionale. L’accoglimento da parte del giudice della domanda principale estingue le domande presentate in via subordinata.

La protezione speciale comporta il rilascio di un permesso di soggiorno di durata biennale, rinnovabile; la protezione internazionale, sia come rifugiato, sia come avente diritto alla protezione sussidiaria, comporta il riconoscimento di uno status.

**11 Emendamenti non governativi.**

Tra i pochi emendamenti non governativi approvati, ne esiste uno di particolare rilevanza, che apporta ulteriori modifiche all’art. 7 del decreto legge in esame.

Si tratta dell’emendamento 7.301 (Gasparri, Pirovano, Lisei, Biancofiore) che intende apportare modifiche al decreto legislativo 286/98 cioè al T.U. immigrazione.

In primo luogo si propone di escludere dalla possibilità di convertire in permesso di lavoro quello rilasciato per protezione speciale, per calamità naturali e per cure mediche.

Si reitera la previsione, invero già contenuta nel d.l., di sopprimere il terzo e quarto periodo dell’art. 19 comma 1.1 del T.U., riducendo come detto le ipotesi di protezione speciale; viene esclusa la possibilità che il questore rilasci un permesso di protezione speciale nel caso in cui venga presentata una domanda di permesso di soggiorno di altra natura. Tra le ipotesi nelle quali è esclusa l’espulsione, l’art. 19 comma 2 del T.U. prevede anche quella di stranieri che versino in gravi condizioni psicofisiche o derivanti da gravi patologie: questa ipotesi è stata formulata in maniera più restrittiva, nei seguenti termini: ” condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel paese di origine”. Non sarà certo facile valutare questa ultima condizione (chi la dovrà dimostrare?). E’ poi escluso che il permesso di soggiorno così rilasciato per cure mediche possa essere poi convertito in permesso di soggiorno per lavoro.

Precisazioni sono apportate anche al permesso di soggiorno per calamità naturali nel Paese di provenienza (che siano “contingenti ed eccezionali”); si ritiene poi di reintrodurre la limitazione dell’eventuale rinnovo di detto permesso di soggiorno per solo altri sei mesi. La condizione di calamità poi non dovrà essere semplicemente grave ma “eccezionale”; viene reiterata anche qui la previsione del divieto di conversione in permesso per lavoro (le norme che si propone di reiterare erano state abrogate dal d.l. 130/2020).

Infine una norma transitoria prevede che ai procedimenti pendenti innanzi alla Commissione nazionale per il diritto d’asilo si applica la disciplina previgente.

E’ chiara la volontà di una ulteriore stretta sulla protezione speciale, anche se l’emendamento, come peraltro anche il testo del d.l., mantiene il riferimento al rispetto degli obblighi internazionali. Non potendo convertire in permesso di soggiorno per lavoro quello rilasciato per protezione speciale si ritiene che, allo scadere lo straniero debba essere rimpatriato.

**12 Il passaggio alla Camera**

Come noto il provvedimento è stato approvato dalla Camera dei deputati, nella seduta del 4 maggio, nell’identico testo trasmesso dal Senato, cioè con gli emendamenti governativi e non governativi ivi approvati che hanno modificato in diverse significative parti il decreto legge n. 20 del 2023, nei termini precedentemente illustrati (voti 179 favorevoli; 111 contrari; 3 astenuti).

Il Governo aveva posto sul provvedimento la questione di fiducia, accordata nella seduta del 3 maggio con 312 voti favorevoli, 133 contrari e 5 astenuti.

Durante la discussione in Aula era peraltro emerso un problema non secondario, in ordine all’art. 7 ter, come introdotto da un emendamento del Governo. Ed infatti, già in sede consultiva il Comitato per la legislazione, in data 26 aprile 2023, aveva rilevato che “ l’art. 7-.ter, introdotto dal Senato, alla lettera d), nel sostituire il comma 1 dell’art. 35 del decreto legislativo n. 25 del 2008, circoscrive il diritto al ricorso all’autorità giudiziaria ordinaria avverso la decisione della commissione territoriale o della commissione nazionale esclusivamente alle decisioni di rigetto, di cui all’art. 32 del testo novellato” , così facendo si potrebbero ritenere escluse dalla possibilità d’impugnazione le decisioni di inammissibilità della domanda di protezione internazionale previste dall’art. 29 dello stesso decreto n. 25/2008. Lo stesso comitato peraltro avverte che una tale interpretazione della normativa introdotta con l’art. 7-ter urterebbe contro principi affermati dalla Corte di Cassazione che ha più volte affermato come l’oggetto del giudizio avverso le decisioni della commissione territoriale non è tanto il provvedimento negativo, quanto l’accertamento del diritto soggettivo del richiedente alla protezione invocata (Cass.ord. 37275/2022; 6374/2022; 20490/2020). E’ infatti noto che la posizione soggettiva del soggetto richiedente protezione internazionale è di diritto soggettivo e non d’interesse legittimo, come quella ad es. del richiedente il permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Peraltro l’affermazione dell’esclusione dalle possibilità impugnatorie presso il giudice ordinario delle decisioni di inammissibilità, è contenuta nella stessa relazione del relatore di maggioranza De Corato nella seduta del 2 maggio 2023.

La Camera tuttavia come noto ha approvato ugualmente il testo del provvedimento nella identica formulazione approvata in Senato, ivi compresa quella dell’art. 7-ter, rimettendo la questione ad un semplice ordine del giorno (approvato) che impegna il Governo ad adottare un successivo provvedimento che elimini il dubbio interpretativo.

Invero, dovendo interpretare le norme dubbie sempre in conformità ai principi costituzionali, la disposizione contestata, nella misura in cui prevede l’impugnabilità delle decisioni della commissione territoriale di cui all’art. 32, potrebbe ben essere interpretata nel senso che tra dette decisioni vi siano anche quelle di inammissibilità, in quanto lo stesso art. 32 inizia con l’inciso “Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 23, 29 e 30, la commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni….”. Quindi può ben dirsi che l’art. 32 del d.lgs 25/2008 preveda anche le decisioni relative al ritiro della domanda (art. 23) ai casi di inammissibilità (art. 29) ed ai casi soggetti alle procedure di cui al regolamento CE n. 343/2003 (art. 30).

Ed infatti escludere la possibilità di far ricorso al Giudice avverso un provvedimento che lede i diritti o gli interessi dell’individuo (“Tutti possono agire in giudizio….) sarebbe contrario all’art. 24 della Costituzione.

**Carlo Taglienti**

pubblicato il 15 maggio 2023