

Commissione affari costituzionali del Senato

Audizione di Fulvio Vassallo Paleologo, già docente di Diritto di asilo nell'Università di Palermo
sul Decreto legge n.20 del 2023 (ingresso lavoratori stranieri e contrasto immigrazione irregolare)

1. **Le nuove norme introdotte dal Decreto legge n.20 del 2023 non** sembrano tenere conto, considerate singolarmente e nel loro eterogeneo complesso, dei **requisiti della necessità e dell'urgenza previsti dall'articolo 77 della Costituzione**. Si interviene infatti con misure riferibili ai canali legali di ingresso per lavoro, che in realtà non comportano alcun aumento delle vie di ingresso legale per quelle persone che più frequentemente sono costrette a percorrere le rotte del Mediterraneo orientale, come nel caso del barcone naufragato a Cutro, persone che non appartengono alla categoria dei cd. "migranti economici". Che non sono certo tra quanti potranno ottenere ingressi per "chiamata" nell'ambito del decreto flussi, che presuppongono la richiesta ed il rilascio di un apposito visto di ingresso, rilasciato al cittadino straniero nel paese di origine, o "fuori quota" dopo avere superato, sempre nel loro paese di origine, corsi di formazione riconosciuti dall'Italia, che dovrebbero essere promossi dal Ministero del lavoro. Possibilità che in Siria, in Afghanistan, in Iran, ma anche in Pakistan ed in molti altri paesi di origine, non sono certamente date.

Rimane assai dubbio che le diverse norme contenute nel Decreto legge n.20 del 2023 abbiano quella **"omogeneità di scopo"** che è richiesta dalla Corte Costituzionale per riconoscere i presupposti formali di cui all'art.77 secondo comma della Costituzione, come **l'intrinseca coerenza** delle norme contenute nel decreto legge, "o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista finalistico e funzionale" (così Corte Costituzionale n.244/2016 – red. Amato).

La struttura complessiva del provvedimento qui in esame appare dunque intrinsecamente contraddittoria, e risulta tanto eterogenea da far dubitare che le diverse disposizioni condividano la stessa prospettiva finalistica o funzionale. Basti pensare al riguardo come il Decreto legge n.20 del 2023 sia titolato come "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare", e con riferimento a queste materie si afferma la "straordinaria necessità ed urgenza di adottare disposizioni in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare", ma poi **all'art.7** preveda **l'abrogazione di importanti norme riguardanti la protezione speciale**, frutto peraltro di una consolidata evoluzione giurisprudenziale, che non riguardavano nè lavoratori migranti, nè tantomeno apparivano finalizzate al contrasto dell'immigrazione irregolare, riguardando la posizione di richiedenti protezione, ma anche quella di persone già regolarmente residenti in Italia, titolari di un permesso di soggiorno per protezione speciale rilasciato ai sensi delle norme che adesso vengono abrogate, persone per le quali si introducono gravi limiti al rinnovo del titolo di soggiorno, e dunque alla loro possibilità di continuare a vivere in Italia in una condizione di regolarità. In questa parte, il provvedimento che si adotta con caratteristiche di "straordinaria necessità ed urgenza" non mira a contrastare l'immigrazione irregolare, ma ne determina l'espansione con grave nocimento per i familiari, anche minori delle persone private della possibilità di un ulteriore rinnovo (oltre la prima volta e per solo un anno) del titolo di soggiorno per protezione speciale. Persone che per effetto del provvedimento potranno passare da una condizione di soggiorno legale ad una situazione di presenza irregolare nel territorio dello Stato.

2. L'**articolo 1 del decreto legge n.20 del 2023**, prevede che per il triennio 2023-2025, in deroga alla normativa vigente, siano definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale e per lavoro autonomo. Si prevede anche che, in via preferenziale, le quote siano previste in favore di lavoratori di Stati che promuovono per i propri cittadini campagne mediatiche sui rischi per l'incolumità personale derivanti dall'attraversamento irregolare delle frontiere.

Nonostante le modifiche che dovrebbero semplificare il conseguimento di un **visto di ingresso per lavoro, introdotte dall'articolo 2 del decreto-legge n. 20 del 2023**, rimane il carattere disfunzionale del sistema dei "flussi migratori" e della "chiamata a distanza", in quanto assai difficilmente i datori di lavoro sono disposti a chiamare una persona loro sconosciuta, che vive all'estero e le cui capacità lavorative non hanno la possibilità di sperimentare. Mentre potrebbe essere una valida alternativa una reintroduzione della chiamata attraverso "sponsor", ed una estesa regolarizzazione permanente attraverso la emersione di rapporti di lavoro già in corso in Italia con cittadini stranieri privi di un permesso di soggiorno. Si tratta comunque di materia che non appare caratterizzata dai **requisiti di straordinarietà ed urgenza** che dovrebbe caratterizzare la decretazione d'urgenza, che peraltro dovrebbe avere un carattere di **uniformità** che non si rinviene nel Decreto legge n.20 del 2023. Si registra invece una generica commistione tra norme riguardanti l'ingresso per ragioni di lavoro, anche stagionale, e altre norme che riguardano la situazione di lavoratori stranieri già residenti nel territorio dello Stato in modo regolare, per i quali non si prevede, come pure auspicabile, una maggiore tutela, ma soltanto una estensione della durata dei permessi di soggiorno (da due a tre anni) ed una qualche facilitazione nelle graduatorie per i datori di lavoro nel settore agricolo.

L'**articolo 3 c.1** reca modifiche alla disciplina sui programmi ministeriali di attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine, rivolte a cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (nonché agli apolidi). Il secondo comma dell'art. 3 sopprime la condizione secondo cui la possibilità di conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio e formazione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro è subordinata al rispetto delle quote relative ai flussi. Si tratta di una norma ragionevole, ma certamente non necessitava di essere inserita per via della decretazione d'urgenza, e d'altra parte appare totalmente al di fuori degli scopi annunciati per prevenire in futuro tragici disastri come il naufragio di Cutro. Analoga considerazione può valere per l'aumento della durata dei permessi di soggiorno per lavoro o per ricongiungimento familiare (da due a tre anni) prevista **dall'art. 4 del decreto legge**. Ed ancora la stessa considerazione deve essere fatta a margine **dell'art. 5** che al primo comma riconosce ai datori di lavoro operanti nel settore agricolo che non siano risultati assegnatari di manodopera, pur avendo presentato regolare domanda ai sensi del decreto flussi, la possibilità di ottenerne l'assegnazione con priorità sulla base di quanto previsto dai successivi decreti sui flussi emanati nel corso del triennio.

3. L'**articolo 7, al comma 1, abrogando il terzo periodo dell'articolo 19, comma 1.1, del Testo unico sull'immigrazione (di cui al decreto legislativo n. 286/1998)**, fa venir meno il divieto di respingimento ed espulsione di una persona in ragione del rispetto della sua vita privata e familiare, che consentiva poi il rilascio di un permesso per protezione speciale ai sensi del successivo comma 1.2. La norma sembra costituire soltanto una anticipazione della complessiva riforma dell'istituto della "protezione speciale", per il quale nella Relazione illustrativa del decreto si fa riferimento alla "prospettiva di una complessiva rivisitazione della disciplina della protezione speciale". Un richiamo che rafforza i dubbi sulla ricorrenza dei requisiti di "straordinaria necessità ed urgenza" con cui si è voluto intervenire in questa materia ancora una volta per decreto legge.

Viene così abrogata la previsione secondo la quale, ai fini della valutazione del fondato rischio di violazione del diritto alla vita privata e familiare, (vedi al riguardo l'art. 8 della CEDU) si dispone

che occorra considerare la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, il suo effettivo inserimento sociale in Italia, la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il paese di origine. Per effetto del comma 1, vengono di fatto eliminate tutte le modifiche apportate all'articolo 19, comma 1.1, come modificato dal Decreto "sicurezza" n.113 del 2018, ad opera del decreto-legge n. 130 del 2020. Devo osservare al riguardo come la Corte di Cassazione abbia affermato che il diritto di cui all'art. 8 CEDU, "alla vita privata e familiare" non è assoluto e "deve essere bilanciato su base legale con una serie di altri valori tutelati: sicurezza nazionale e pubblica, benessere economico del paese, difesa dell'ordine e prevenzione di reati, protezione della salute, e della morale protezione dei diritti e delle libertà altrui". Va ricordato tuttavia, a questo stesso riguardo, quell'orientamento delle **Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. civ. Sez. Unite sentenza n. 24413 del 2021)** secondo cui il disposto dell'art. 8 CEDU è fondamentale per valutare il profilo di vulnerabilità legato alla comparazione tra il contesto economico, lavorativo e relazionale che il richiedente troverebbe rientrando nel paese di origine e la condizione di integrazione dal medesimo raggiunta in Italia nel tempo necessario al compimento dell'esame della sua domanda di protezione in sede amministrativa e giudiziaria. Al riguardo, si ricorda come le Sezioni Unite della Corte di Cassazione ribadiscano che l'art. 8 CEDU consideri, e dunque tuteli, separatamente la vita privata e la vita familiare, come chiarito anche dalla **Corte EDU nella sentenza 14 febbraio 2019 Narjis c. Italia**, là dove si afferma che "si deve accettare che tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono facciano parte integrante della nozione di "vita privata" ai sensi dell'art. 8. Indipendentemente dall'esistenza o meno di una "vita familiare", l'espulsione di uno straniero stabilmente insediato si traduce in una violazione del suo diritto al rispetto della sua vita privata".

Va richiamata a tale riguardo la nota sentenza della **Corte di cassazione (prima sezione) n. 4455 del 23.2.2018**, con cui si affermava che la condizione di «vulnerabilità» può «avere ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa», oltre a poter essere «la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, non potendo tale primario diritto della persona trovare esclusivamente tutela nel d.lgs. n. 286 del 1998, art. 36» o ancora «essere conseguente ad una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del Paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili)». Secondo la Corte «Queste ultime tipologie di vulnerabilità richiedono l'accertamento rigoroso delle condizioni di partenza di privazione dei diritti umani nel Paese d'origine perché la ratio della protezione umanitaria rimane quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità».

Si deve anche tenere presente quanto si osservava nella **Relazione illustrativa dell'istituto della protezione speciale nel Decreto legge n.130 del 2020**, che adesso si va parzialmente ad abrogare: «l'intervento normativo risponde all'esigenza di dar seguito alle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto legge n. 113/2018» e di promulgazione della legge 8 agosto 2019, n. 77, di conversione del d.l. 14 giugno 2019, n. 53, recante «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica». La riduzione dei casi nei quali sarà possibile ottenere un **permesso per protezione speciale, oltre a produrre un aumento dei casi di soggiorno irregolare**, sembra andare in contrasto con un diffuso orientamento giurisprudenziale che applica la normativa vigente che si vorrebbe modificare con il decreto, come uno sviluppo coerente del dettato dell'art. 10 della Costituzione italiana, che ha una portata più ampia della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e delle Direttive europee in

materia di protezione internazionale. Regimi speciali di protezione sono peraltro previsti nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, in base alla c.d. **Direttiva rimpatri (n. 2008/115/CE, art 6.4)**, dall'art. 6, co. 5, lett. c, del **Codice frontiere Schengen** – Regolamento 2016/399 -, dall'art. 17(2) del **Regolamento Dublino 2013/604**, dagli articoli 19 e 25 del **Codice visti** – Regolamento 810/2009, come si può verificare, in almeno 20 dei 27 Stati membri (Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria).

Secondo **l'art. 6 comma 4 della Direttiva europea 2008/115/CE**, “In qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio. Qualora sia già stata emessa, la decisione di rimpatrio è revocata o sospesa per il periodo di validità del titolo di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare”.

4. L'articolo 8 reca disposizioni penali volte, da un lato, a inasprire le pene per i delitti concernenti l'immigrazione clandestina e, dall'altro, a prevedere la nuova fattispecie di reato di morte e lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina. La formulazione, adottata nel decreto, che tale attività illecita sia attuata “con modalità tali da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità”, o “sottoponendole a trattamento inumano o degradante” ha una portata talmente generica da implicare seri dubbi sul rispetto del principio della riserva di legge in materia penale.

Appare poi dubbio che un inasprimento delle pene, già assai elevate, perviste per i cd. scafisti, che spesso non appartengono neppure all'organizzazione criminale dei trafficanti che gestisce le partenze, possa comportare vantaggi in termini di sicurezza per i cittadini e di maggiore tutela della vita delle persone che, in assenza di altre vie di fuga, sono costrette a percorrere rotte di ingresso irregolare. Che comunque non possono essere bloccate con accordi con paesi terzi che non rispettano i diritti umani, negando la possibilità di presentare una domanda di asilo o di altra forma di protezione, una volta giunti comunque in frontiera. Possibilità che la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati tutela espressamente, stabilendo il diritto di chiedere protezione una volta raggiunta una frontiera anche se irregolarmente, come peraltro avviene storicamente in tutte le parti del mondo, nella quasi totalità delle richieste di asilo. Nessun potenziale richiedente asilo si può rivolgere infatti, tanto nel paese di origine dal quale deve fuggire, quanto nel paese di transito, nel quale sovente è altrettanto esposto a forme di verse di abusi e di persecuzione, anche generalizzata, ad una rappresentanza diplomatica o consolare per il rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari.

Nei confronti delle condotte dirette a procurare l'ingresso irregolare nel territorio dello Stato, si prevede che il reato venga punito secondo la legge italiana anche quando la morte o le lesioni si verificano al di fuori di tale territorio. Sulla cosiddetta estensione della giurisdizione italiana in acque internazionali si osserva come, con la sentenza **Cass. Pen., Sez. I, n. 31652 del 2021 la Corte di Cassazione** abbia precisato un consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui «il criterio di collegamento che rende incondizionatamente punibile la condotta commessa in “alto mare”, quando sia anticipatamente individuata dagli scafisti la sperata località di approdo nel territorio italiano, ma essa sia poi occasionalmente individuata dal soccorso prestato in ambito SAR, va ravvisato nella previsione dell'art. 7 c.p., comma 1, n. 5». Successive applicazioni giurisprudenziali hanno confermato questo indirizzo della Corte di Cassazione, motivo per il quale non si coglie l'esigenza di intervenire con la decretazione d'urgenza negli stessi termini già adottati dalla consolidata giurisprudenza alla quale comunque dovrà rimanere il compito di accertare tutte le circostanze di fatto, anche al di fuori dello spazio territoriale italiano, e la concreta quantificazione della pena. Sotto questo profilo non sembra possibile mettere sullo stesso piano gli organizzatori del

traffico di esseri umani e coloro che a vario titolo, e spesso in condizione di costrizione, hanno contribuito alla condotta del mezzo con il quale si è realizzato, o tentato, il trasporto di persone verso i confini territoriali italiani. Chi “effettua il trasporto di stranieri”, e soprattutto chi “compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l’ingresso nel territorio dello Stato”, non può essere sottoposto allo stesso regime sanzionatorio di chi “promuove, organizza, dirige, finanzia” tale “trasporto” nel territorio dello Stato,

Eppure la **Convenzione ONU di Palermo del 2000 contro il crimine transnazionale** distingue nettamente le due ipotesi, tracciando un percorso obbligato al legislatore nazionale, come emerge anche dai due distinti Protocolli aggiuntivi, contro la tratta di esseri umani e contro il traffico illecito di migranti. La stessa Convenzione detta norme precise **in materia di giurisdizione e di cooperazione tra gli Stati** per il contrasto della criminalità transnazionale con specifico riferimento ai diversi casi di organizzazione delle reti criminali e di movimentazione delle persone attraverso canali irregolari, puntando maggiormente sulla collaborazione, anche nelle forme della richiesta di rogatoria e dell’extradizione dei responsabili, piuttosto che su una generica estensione della giurisdizione nazionale al di fuori dei limiti territoriali dello Stato e sulla sovrapposizione della figura del trafficante con la figura dello scafista.

Una consolidata giurisprudenza aveva già stabilito infatti che sussiste la giurisdizione dello Stato italiano nei confronti di coloro che, agendo al di fuori del territorio nazionale abbiano abbandonato in acque extraterritoriali dei migranti condotti su natanti del tutto inadeguati, onde provocare l’intervento del soccorso in mare e far sì che le persone trasportate siano accompagnate nel tratto di acque territoriali dalle navi dei soccorritori, operanti sotto la copertura della scriminante dello stato di necessità (**Cass. Pen., Sez. I, 28.2.2014, n. 14510**).

L’aumento delle pene stabilito nel decreto **anche per reati colposi** appare poi in contrasto con i principi di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) e di proporzionalità della pena (art.27 della Costituzione), stabilendo la stessa pena per fattispecie assai diverse tra loro, e di differente gravità, senza arrivare ad incidere peraltro, come sarebbe vietato dalla Costituzione, sui poteri discrezionali del giudice nella determinazione effettiva della pena stabilita con la sentenza di condanna. Si rischia invece di impedire un corretto bilanciamento tra le possibili variazioni di gravità del fatto e si riducono gli spazi di quantificazione della sanzione penale riservati al giudice. Il principio di legalità sancito dall’art. 25 Cost. affida le scelte sulla misura della pena alla discrezionalità politica del legislatore, ma il risultato dell’esercizio di tale discrezionalità non è esente dal sindacato fondato sugli altri parametri costituzionali, tra cui quelli previsti dagli articoli 3 e 27 Cost. Emerge un orientamento che cancella la funzione rieducativa e si concentra sulla funzione afflittiva della sanzione penale. In una casistica nella quale ad essere coinvolti in questo tipo di reati sono spesso soggetti molto giovani che assumono il ruolo di scafista per non pagare il costo del passaggio e non perchè stabilmente inseriti in una organizzazione criminale.

Come ha stabilito la **Corte Costituzionale con sentenza n.236 del 10 novembre 2016**, può ricorrere la violazione del principio di proporzionalità della pena, in base agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, non solo quando una determinata pena prevista per un reato sia ingiustificatamente più severa di quella prevista per un’altro reato, ma anche quando questa stessa sanzione penale risulti di per sè sproporzionatamente severa rispetto alla gravità dei fatti oggetto di condanna. In questa sentenza la Corte, infatti, “è giunta alla *declaratoria di illegittimità costituzionale in seguito a un controllo di proporzionalità sulla cornice edittale stabilita dalla norma censurata e non già in forza di una verifica sull’asserito diverso trattamento sanzionatorio di condotte simili o identiche*”. Nel caso delle sanzioni imposte nei confronti dei cd. “scafisti” rimangono da valutare nella graduazione della pena i nessi di causalità e la componente soggettiva, non potendosi certo sanzionare condotte colpose che producono la morte di una o più persone, più gravemente di condotte dolose che determinano gli stessi effetti. Non si può arrivare in sostanza a

prevedere per un reato colposo che comporta la morte di una o più persone come conseguenza del comportamento illecito che si intende sanzionare, una pena che nel suo massimo edittale può risultare più severa di quella prevista in casi di omicidio volontario,

6. L'art.9 comma 2 del decreto legge elimina la necessità della convalida del giudice di pace per l'esecuzione con accompagnamento alla frontiera del decreto di espulsione disposta da un'altra autorità giudiziaria. A tale fine, modifica l'articolo 13, comma 5-bis, del T.U. immigrazione che, nella formulazione finora vigente, prevede l'obbligo della convalida da parte del giudice di pace in tutti i casi di espulsione eseguita dal questore con accompagnamento coattivo alla frontiera, i quali sono tassativamente elencati al comma 4 dell'articolo 13 del medesimo Testo unico. Con il nuovo decreto si abolisce l'obbligo di sottoporre a convalida l'esecuzione del decreto di espulsione disposta dal giudice a titolo di misura di sicurezza ovvero a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, ai sensi degli articoli 15 e 16 del Testo unico e le altre ipotesi di cui alla lettera f) dell'art, 13, co. 4, TU immigrazione n-286/98.

La Direttiva 2008/115/CE impone tuttavia garanzie procedurali che vanno rispettate in tutte le procedure di rimpatrio. Tra le più importanti si rinvengono quelle relative ai "mezzi di ricorso" contenuta nell'articolo 13. I cittadini di paesi terzi soggetti ad una procedura di rimpatrio hanno in ogni caso il diritto di chiedere la revisione della decisione dinanzi ad un'autorità giudiziaria o amministrativa competente composta da membri imparziali e indipendenti. **Secondo la sentenza della Corte Costituzionale n.105 del 2001, l'art. 13 della Costituzione italiana**, che impone la convalida giurisdizionale per qualunque ipotesi di limitazione della libertà personale da parte dell'autorità di polizia, come si verifica in caso di allontanamento forzato dello straniero "irregolare" respinto o espulso, non subisce eccezioni. La Corte afferma in proposito che deve escludersi che "le garanzie dell'articolo 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani".

7. Il comma 3 dell'art.9 abroga l'articolo 12, comma 2, del Regolamento di attuazione del Testo Unico immigrazione (adottato con D.P.R. n. 394/1999), ai sensi del quale, nel caso in cui le autorità rifiutino la domanda di permesso di soggiorno, il questore, in occasione della notificazione del rifiuto, concede allo straniero un termine non superiore a quindici giorni lavorativi, per presentarsi al posto di polizia di frontiera indicato e lasciare volontariamente il territorio dello Stato. Sembra che, con l'abrogazione della norma che prevede il termine di 15 giorni per il rimpatrio volontario, allo scopo di accelerare l'espulsione del cittadino straniero, si sia significativamente ridotta la possibilità di difesa da parte della persona che riceve un qualsiasi provvedimento di diniego di permesso di soggiorno, se non un aggravamento delle condizioni previste per lo stesso rimpatrio volontario, al punto da non renderlo materialmente possibile. Si profila dunque una estensione dei casi di espulsione dal territorio nazionale con accompagnamento forzato.

Secondo la Relazione illustrativa del decreto, "la novella in esame", costituirebbe la "puntuale attuazione" dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva **Direttiva CE n.115 del 2008** del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di rimpatri. In realtà l'articolo 6 appena richiamato, al suo primo comma si limita ad affermare che "Gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare, fatte salve le deroghe di cui ai paragrafi da 2 a 5". Al paragrafo 6 dello stesso articolo 6 della **Direttiva CE n.115 del 2008** si prevede soltanto che "La presente direttiva non osta a che gli

Stati membri decidano di porre fine al soggiorno regolare e dispongano contestualmente il rimpatrio e/o l'allontanamento e/o il divieto d'ingresso in un'unica decisione o atto amministrativo o giudiziario in conformità della legislazione nazionale, fatte salve le garanzie procedurali previste dal capo III e da altre pertinenti disposizioni del diritto comunitario e nazionale”.

Secondo la **Relazione** allegata al Decreto legge n.20 del 2023, in questo modo si darebbe risposta ai rilievi contenuti nei punti 1 e 2 della raccomandazione relativa alla correzione delle carenze individuate nella valutazione 2021 dell'Italia sull'applicazione dell'acquis di Schengen in materia di rimpatrio di cui alla decisione di esecuzione del Consiglio, del 17 giugno 2022 (doc. 10402/22)”.

In realtà la citata **Decisione di esecuzione del Consiglio recante raccomandazione relativa alla correzione delle carenze individuate nella valutazione 2021 dell'Italia sull'applicazione dell'acquis di Schengen** in materia di rimpatrio prevede testualmente che “sia emessa senza inutili ritardi una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di paese terzo la cui domanda di soggiorno regolare o di protezione internazionale sia stata rigettata, in linea con l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE, come indicato anche nella raccomandazione 1 della decisione di esecuzione 6358/17 del Consiglio”. Il richiamo fa quindi riferimento alle sole decisioni di rimpatrio con accompagnamento forzato che sono previste dall'art.6 della Direttiva 2008/115/CE e non alle decisioni di rimpatrio per cui si prevede la partenza volontaria, che sono disciplinate dal successivo articolo 7 della stessa Direttiva. La stessa Raccomandazione sollecita anzi gli Stati membri a “aumentare la promozione dei progetti di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, tra l'altro attraverso attività di sensibilizzazione e consulenza proattive”.

Nella normativa eurolunitaria non si rinviene dunque alcuna norma che obblighi l'Italia a concedere un termine per il rimpatrio volontario inferiore ai 15 giorni già previsti dalla legislazione vigente, salvo i casi particolari (domanda manifestamente infondata o fraudolenta, pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale), per cui gli Stati membri “possono”, non devono, concedere un termine per la partenza volontaria inferiore a sette giorni. Al contrario di quanto afferma la Relazione di accompagnamento al decreto legge n.20 del 2023, l'invito del questore previsto all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, che si va ad abrogare, **non confligge dunque con la direttiva europea sui rimpatri.**

La normativa eurolunitaria prevede anzi (al Considerando 10 della Direttiva 2008/115/CE) che “Se non vi è motivo di ritenere che ciò possa compromettere la finalità della procedura di rimpatrio, si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato e concedere un termine per la partenza volontaria. Si dovrebbe prevedere una proroga del periodo per la partenza volontaria allorché lo si ritenga necessario in ragione delle circostanze specifiche del caso individuale”. E ancora, la stessa Direttiva all'art.7 stabilisce che ” La decisione di rimpatrio **fissa per la partenza volontaria un periodo congruo di durata compresa tra sette e trenta giorni**, fatte salve le deroghe di cui ai paragrafi 2 e 4”. Si prevede quindi la possibilità di proroga di questo termine (par.2), su richiesta del cittadino straniero interessato, “tenendo conto delle circostanze specifiche del caso individuale, quali la durata del soggiorno, l'esistenza di bambini che frequentano la scuola e l'esistenza di altri legami familiari e sociali”, mentre al paragrafo 4 si stabilisce che “Se sussiste il rischio di fuga o se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta o se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale, gli Stati membri possono astenersi dal concedere un periodo per la partenza volontaria o concederne uno inferiore a sette giorni”. La riduzione del termine stabilito per la partenza volontaria può quindi ammettersi solo in presenza di circostanze precise, che vanno provate caso per caso dall'amministrazione precedente, e non in maniera automatica per tutte le persone che ricevano la notifica del diniego di una richiesta di permesso di soggiorno.

8. Le disposizioni contenute nell'art.10 del decreto legge relativo al “potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri” contengono ampie deroghe alla disciplina per la realizzazione di queste strutture in materia di assegnazione di appalti pubblici previste a livello nazionale ed europeo, con una maggiore responsabilizzazione delle prefetture, Le stesse deroghe sono motivate con “l’esigenza di celerità connesse all’eccezionale afflusso di migranti che caratterizza l’attuale congiuntura”. Già il **Decreto legge Minniti-Orlando n.13/2017**, oltre a mutare la denominazione dei centri di identificazione ed espulsione (CIE) in centri di permanenza per i rimpatri (CPR), aveva disposto l’ampliamento della rete dei centri, in modo da realizzare un centro in ogni regione, con un raddoppio delle strutture detentive disponibili a livello nazionale, da 10, che attualmente sono rimasti in tale numero per una capienza complessiva di 1.378 posti fino 20 per la forte resistenza dei territori e degli enti regionali di diverso segno politico.

Non si vede in che modo l’ampliamento dei CPR, che sono soltanto centri di detenzione amministrativa, difficilmente realizzabile in base ad un provvedimento con una clausola di invarianza finanziaria (art.11 del **Decreto legge n.20 del 2023**), possa significativamente contribuire a dotare di maggiore effettività i provvedimenti di allontanamento forzato, o fare fronte “all’eccezionale afflusso di migranti che caratterizza l’attuale congiuntura”, che si può stimare già nel mese di marzo di questo anno a diverse decine di migliaia di persone. **La concreta possibilità di dare effettiva esecuzione alle misure di allontanamento con accompagnamento forzato sembra dipendere, in base ad una esperienza più che ventennale, riscontrabile anche nei documenti ufficiali del ministero dell’interno, più che dal numero dei posti disponibili nei Centri per i rimpatri (CPR), dalla collaborazione dei paesi di origine, verso i quali dovrebbero essere effettuati i rimpatri, e dalla disponibilità di mezzi e personale in numero adeguato alle misure espulsive alle quali si intende dare effettiva esecuzione.**