

Prof. Paolo Bonetti

Professore di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca

OSSERVAZIONI SUI PROFILI COSTITUZIONALI DEL D.L. N. 20/2023

Audizione informale svolta il 21/3/2023

presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica

nell'ambito dell'esame del disegno di legge S.591 Governo recante

"Conversione in legge del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante

disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare "

SUI PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost. ricordo che la Corte cost. può dichiarare incostituzionale il decreto-legge se i presupposti siano manifestamente inesistenti

Trattandosi di un decreto-legge con due contenuti distinti (flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare) occorre verificare se il contenuto delle disposizioni del decreto-legge sia davvero omogeneo rispetto a questi due contenuti.

Occorre ricordare che la Corte costituzionale verifica la motivazione che sorregge il decreto mediante il test di una serie di elementi della "non evidente mancanza" dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di un decreto-legge: a) il preambolo del decreto-legge; b) la relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di conversione; c) il contesto normativo in cui va ad inserirsi.

SUL MERITO DEL TESTO

Il testo contiene alcune disposizioni condivisibili, alcune disposizioni viziate da grave illegittimità che occorre correggere e importanti lacune che è doveroso colmare.

Meno problematici appaiono i contenuti degli articoli da 1 a 5, mentre paiono notevoli le lacune da colmare circa la regolazione degli ingressi regolari per lavoro alla quale il decreto-legge mira.

Preliminarmente si ricorda che in base alla riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. le norme legislative devono disciplinare il più possibile tutte le norme concernenti gli ingressi per lavoro limitando al minimo la discrezionalità del Governo in materia.

L'art. 1 prevede una nuova disciplina della programmazione delle quote di ingresso per lavoro che diventa triennale

Con norma derogatoria di durata solo triennale si riproduce un meccanismo istituzionale sostanzialmente simile a quello del documento programmatico delle politiche migratorie: un d.p.c.m. prevederà le quote triennali di ingresso per lavoro subordinato, stagionale e autonomo, suddivise anche per ogni anno, le quali potranno essere integrate con successivi decreti.

Occorre chiedersi se il contenuto dell'art. 1 con tecnica novellatrice non possa essere inserito a regime modificando le norme che regolano il d.p.c.m. di determinazione delle quote di ingresso per lavoro, previsto nel testo unico delle leggi sull'immigrazione (artt. 3, 21 e 22 d. lgs. n. 286/1998) e perché non sia adottato dal Governo il Documento triennale programmatico delle politiche migratorie che è già previsto dagli artt. 3 e 21 d. lgs. n. 286/1998 e che prevede anche l'indicazione dei criteri per determinare le quote e un analogo iter provvedimento.

L'intento semplificatorio delle nuove norme appare però incompleto, perché non prevede anche l'abrogazione della preventiva verifica dell'indisponibilità di lavoratori italiani o stranieri già presenti in Italia prevista quale condizione per il rilascio dei nulla-osta al lavoro richiesti da datori di lavoro per l'assunzione dei persone chiamate a svolgere le prestazioni indicate nel decreto sulle quote: poiché infatti la programmazione è fondata sull'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro effettuata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali previo confronto con le

organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori è irrazionale che la successiva effettiva assunzione dall'estero proprio per lo svolgimento del medesimo lavoro sia condizionata da un'ulteriore verifica da parte del centro per l'impiego di indisponibilità di altri lavoratori già in Italia, la quale contraddice l'analisi ministeriale del fabbisogno lavorativo prevista in generale prima dell'adozione del decreto sulle quote.

Dunque, o si abroga la programmazione delle quote sulla base dell'analisi del fabbisogno lavorativo o si abroga la preventiva verifica dell'indisponibilità per il rilascio dei nulla-osta al lavoro concernenti rapporti di lavoro per i settori, le qualifiche e le mansioni inseriti nel decreto sulle quote (tale limitazione fu introdotta nel 2014 nell'art. 22, comma 2, d. lgs. n. 286/1998). Qualora invece si ritenesse necessaria la preventiva verifica di indisponibilità rispetto ad un'analisi triennale del fabbisogno lavorativo allora occorrerebbe concludere che occorre tornare ad un decreto annuale e non triennale, il che peraltro non elimina la contraddizione con la verifica preventiva di indisponibilità.

L'art. 2 semplifica e accelera il rilascio dei nulla-osta al lavoro.

Le norme introducono nel testo unico delle leggi sull'immigrazione le semplificazioni che erano state introdotte in via temporanea col d.l. n. 20/2022.

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.

L'art. 3 prevede ingressi e soggiorni di lavoratori extraUE fuori della programmazione delle quote di ingresso.

Preliminarmente occorre però ricordare che da molto tempo dovrebbero essere adottate le nuove norme attuino due obblighi di regolare altri ingressi fuori quota:

1) deve essere recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo entro il 18 novembre 2023 la 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 e meno da altri Stati e perciò è stata semplificata e alleggerita di molte condizioni ed oneri: è un canale importante di ingresso regolare per lavoro che deve essere subito valorizzato, riformando l'art. 27-quater d. lgs. n. 286/1998 (la delega legislativa è già prevista dalla legge n. 127/2022).

2) Da quasi tre anni deve essere ancora emanato il decreto del ministro dell'interno che deve disciplinare gli 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)

L'art. 3 del decreto-legge disciplina invece soltanto alcuni tipi di ingressi e soggiorni fuori quota, cioè quelli di stranieri che abbiano frequentato determinati corsi di formazione professionale e linguistica svolti all'estero e promossi da enti convenzionati col Ministero del Lavoro per i settori più carenti di manodopera da esso indicati.

Occorre dubitare dell'efficacia delle nuove norme, perché una disciplina non troppo diversa, ma attuata poche volte e con numeri del tutto irrilevanti, era stata prevista proprio dalla norma riformata dal decreto-legge, cioè dall'art. 23 d. lgs. n. 286/1998, nel testo che era stato riformato dalla legge n. 189/2002 che abrogò gli ingressi per inserimento nel mercato del lavoro previa garanzia.

L'intento del decreto-legge di disciplinare meglio i flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri appare in ogni caso sostanzialmente inefficace, perché regola soltanto l'incontro a distanza tra datori di lavoro e lavoratori stranieri richiesti da datori di lavoro in Italia e non disciplina, neppure a titolo sperimentale o limitato, un

meccanismo di incontro diretto tra datori di lavoro e lavoratori, come invece è richiesto da anni da studiosi degli ingressi per lavoro (come si propone da ultimo nel Libro bianco sul governo delle migrazioni economiche pubblicato a gennaio 2023 dalla Fondazione ISMU¹ dopo un amplissima consultazione del pareri di esperti in materia economica, giuridica e sociale e di rappresentanti di tutte le parti sociali²).

La nuova norma pare arretrata anche rispetto a recenti legislazioni come quella adottata in Germania nel 2020³ e nel 2023 che facilitano gli ingressi per inserimenti nel mercato del lavoro allo straniero che abbiano una qualificazione lavorativa e linguistica adeguata anche senza un preventivo incontro della domanda e dell'offerta di lavoro: pure la Germania nel 2020 ha adottato una disciplina simile a quella introdotta dal decreto-legge, ma proprio all'inizio del 2023 rendendosi conto della sua inefficacia e complicazione ha deciso di modificarla con una nuova legge che consente allo straniero extraUE che abbia idonea formazione professionale e linguistica di entrare nel territorio tedesco per cercarsi direttamente un lavoro.

La nuova norma italiana non consente invece l'incontro diretto tra domanda e offerta di lavoro, neppure agli stranieri che abbiano ottenuto titoli di studio universitario in Italia, i quali di per sé sono già autorizzati al soggiorno per inserimento al mercato del lavoro dall'art. 39-bis.1 d. lgs. n. 286/1998, introdotto per effetto della nuova direttiva UE sugli ingressi per studio. Costoro oggi possono continuare a cercarsi direttamente un lavoro in Italia soltanto nell'ipotesi in cui si siano laureati o diplomati in Italia subito dopo il soggiorno per studio, ma non anche vi vogliano tornare in

1 Cfr. Laura Zanfrini, *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU, Milano, gennaio 2023. Pubblicato in https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2023/01/Volume_Libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche.pdf.

2 Cfr. Fondazione ISMU, *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, 30 settembre 2021. Pubblicato in https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/10/Libro-Verde-migrazioni-economiche_Settore-Economia-e-lavoro.pdf.

3 Sul punto si veda A. De Petris, *Germania, in Immigrazione e lavoro. Quali regole? Modelli problemi e tendenze*, a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, M. Savino, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 17-83.

Il volume è scaricabile al link:

<https://www.editorialescientifica.com/index.php?plugin=jklibs&file=UC4IMjBCb25ldHRpJTJDJTIwTS4IMjBEJTI3T25naGlhJTJDJTIwUC4IMjBNb3JvenpvJTlwZGVsbGEIMjBSb2NjYSUyQyUyME0wJTlwU2F2aW5vJTlwJTl4YSUyMGN1cmEIMjBkaSUyOSUyMCOIMjBjW1pZ3JhemlvcmlmJmJlJTlwGF2b3JvLnBkZg==r9LFC&download=1>

seguito dopo essere eventualmente usciti dall'Italia per tornare nel Paese di origine. È ragionevole ipotizzare di colmare questa lacuna.

Pertanto per conseguire effettivamente l'intento perseguito dal decreto-legge di disciplinare i flussi di ingresso regolare per lavoro, l'art. 3 dovrebbe essere integrato per prevedere visti di ingresso per inserimento nel mercato del lavoro almeno per quegli stranieri che abbiano acquisito in Italia o all'estero la formazione professionale e linguistica e cioè a) per quelli che l'hanno acquisita nei corsi di formazione organizzati dai soggetti autorizzati dal Ministero del lavoro, b) per quelli che l'hanno acquisita in precedenza o altrove in corsi analoghi, c) per coloro che abbiano ottenuto titoli di studio universitario in Italia.

L'accesso a questo ingresso per inserimento nel mercato del lavoro potrebbe avvenire sia su iniziativa del singolo con una domanda di visto presentata direttamente, sia per il tramite dei soggetti organizzatori dei corsi o su iniziativa di essi, anche sulla base di accordi con altri enti qualificati (camere di commercio, soggetti abilitati all'intermediazione di lavoratori dal Ministero del Lavoro, associazioni di imprenditori, enti del terzo settore).

Tali stranieri dovrebbero disporre di mezzi economici (anche forniti da enti di formazione o selezionatori) per il viaggio di andata e ritorno e mezzi di sostentamento per un anno di importo pari all'importo annuo dell'assegno sociale, con l'obbligo di presentarsi in Italia subito dopo l'ingresso a datori di lavoro già selezionati dai soggetti o al centro per l'impiego e la possibilità di svolgere lavoro nei settori, qualifiche e mansioni corrispondenti alla formazione professionale e linguistica acquisita e col rilascio di un permesso di soggiorno di un anno per inserimento nel mercato del lavoro o del permesso di soggiorno per laureati in Italia previsto dall'art. 39-bis.1 d. lgs. n. 286/1998, con possibilità di iscriversi a corsi di formazione ulteriori e obbligo di lasciare il territorio italiano qualora entro un anno non sia stato concluso un rapporto di lavoro della durata di almeno un anno, il che consentirebbe la conversione del permesso in un permesso per lavoro .

L'art. 4 prolunga a tre anni la durata dei permessi di soggiorno rinnovati per lavoro subordinato, lavoro autonomo e motivi familiari.

La norma è condivisibile e conferma l'irrazionalità della scelta della legge n. 189/2002 che ridusse da quattro a due anni la durata quadriennale che era prevista nel 1998 nel testo unico delle leggi sull'immigrazione.

L'art. 5 in modo condivisibile velocizza l'assunzione di lavoratori stranieri in agricoltura e rafforza il personale dell'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari

L'art. 6 prevede una misura di straordinaria e temporanea per la gestione dell'impresa aggiudicataria di un appalto di fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento di un centro governativo destinato all'accoglienza dei richiedenti asilo o di un centro di permanenza temporanea in cui sono trattenuti gli stranieri espulsi o respinti che devono essere accompagnati alla frontiera. In tali casi si prevede la nomina di un funzionario prefettizio dotato di adeguata qualificazione e il contestuale avvio delle procedure di affidamento di un nuovo contratto.

L'ipotesi riguarda il caso di grave inadempimento degli obblighi previsti dallo schema di capitolato di gara adottato con decreto del Ministro dell'interno per ciascuna tipologia di centro e l'immediata cessazione dell'esecuzione del contratto possa compromettere la continuità dei servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali, nonché la salvaguardia dei livelli occupazionali.

La nuova norma suscita vari dubbi.

In primo luogo, è ragionevole dubitare che esistano funzionari prefettizi dotati della preparazione necessaria per la gestione di un centro di accoglienza o un centro di permanenza temporanea seppur in via provvisoria.

In secondo luogo la norma reca profili di illegittimità per violazione delle direttive UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sul rimpatrio degli stranieri in situazione di soggiorno irregolare, allorché il grave inadempimento degli obblighi previsti dallo

schema di capitolato d'appalto danneggi o faccia cessare o ridurre la quantità e la qualità delle prestazioni che in base a tali direttive devono essere assicurate ad ogni straniero accolto in un centro per accoglienza di richiedenti asilo o trattenuto in un centro di permanenza per il rimpatrio. Insomma la mera attribuzione legislativa ad una gestione straordinaria prefettizia diretta di una determinata struttura non può di per sé mantenere un luogo e dei servizi inadeguati al solo scopo di non far chiudere una struttura, senza provvedere contestualmente ad adottare tutte quelle misure concrete per ripristinare pure gli standard di qualità e quantità delle prestazioni che devono essere garantiti ad ogni straniero in tutti i centri.

L'art. 7 dal punto di vista letterale sembra abrogare il divieto di espulsione (e il connesso permesso di soggiorno per protezione speciale) nell'ipotesi in cui il rimpatrio dello straniero metta a rischio il suo a diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

In realtà l'abrogazione che pare disposta dall'interpretazione letterale dell'art. 7 non è possibile, perché anche dopo questa abrogazione il permesso di soggiorno per protezione speciale è sempre rilasciabile allo straniero che si trova in una di altre tre situazioni in cui, per effetto di norme costituzionale o internazionali, l'art. 19 d. lgs. n. 286/1998 prevede il divieto di espulsione o di respingimento:

- 1) rischio di non essere protetto da persecuzione nello Stato di origine o di invio;
- 2) rischio di subire nello Stato di origine o di invio torture o trattamenti inumani o degradanti;
- 3) divieto di rifiuto di rilascio o di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno in presenza di obblighi costituzionali o internazionali.

Poiché tra gli obblighi costituzionali vi sono il diritto di asilo e il divieto di estradizione per reati politici e tra gli obblighi internazionali c'è pure il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU) come applicato dalla giurisprudenza della Corte EDU, oltre a tanti altri obblighi internazionali, il contenuto della previsione contenuta nell' art. 7 del decreto-legge appare oscuro, perché potrebbe non cambiare nulla, ma nella realtà occorrerà forse documentare tutto in modo diverso e sempre in

modo più oneroso e soprattutto mancando i parametri legali per valutare il rischio di lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare la discrezionalità amministrativa circa gli elementi da valutare potrebbe aumentare, il che renderebbe molto incerti gli esiti delle domande, soprattutto quelle presentate direttamente al Questore, che resta sempre possibile.

Peraltro, il permesso di cui si vuole l'abrogazione è previsto anche in molti altri ordinamenti giuridici europei, tra i quali si segnala l'ordinamento francese (si vedano gli artt. L-423-23 e L 435-1 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Il diritto al rispetto della vita privata e familiare è garantito dall'art. 8 CEDU e dunque non può essere abrogato da norma legislativa nazionale e perciò resta tra gli obblighi internazionali che devono essere rispettati e che legittimano il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale.

La norma nazionale abrogata dava dei parametri nazionali di interpretazione dell'art. 8 CEDU, mancando i quali si applicherà tutto l'art. 8 CEDU che ha parametri più numerosi nella interpretazione vincolata che ne dà la Corte EDU, i quali appaiono più restrittivi per coloro che erano irregolarmente soggiornanti rispetto a quelli previsti nella norma abrogata, nei quali l'effettiva integrazione sociale è tenuta in considerazione soltanto per chi era già regolarmente soggiornante, per gli stranieri nati nello Stato e per i minori .

Questa incertezza interpretativa derivante dalle modifiche rischia di inficiare il diritto di asilo costituzionalmente garantito e attuato nelle tre forme (status di rifugiato, status di protezione sussidiaria, permesso di soggiorno per protezione sociale) e viola la riserva di legge in materia di condizione dello straniero e di diritto di asilo previste nei commi 2 e 3 dell'art. 10 Cost. perché toglie i criteri legali che orientavano la valutazione del rischio di lesioni al diritto alla vita privata e familiare.

Tutto ciò comporta pure il rischio che una maggiore discrezionalità amministrativa nella valutazione della lesione al diritto al rispetto del diritto alla vita privata e familiare

provochi un successivo enorme contenzioso giudiziario, spostando perciò sulla magistratura il peso degli oneri di interpretazione.

Inoltre questa strana forma di abrogazione apparente sostanzialmente contraddice l'intento del decreto-legge di regolare gli ingressi regolari per lavoro e di prevenire e contrastare l'immigrazione irregolare, perché rischia di togliere possibilità di una condizione giuridica sicura a circa 10.000 stranieri l'anno che non avrebbero diritto al rilascio o al rinnovo di un permesso di soggiorno ad altro titolo e dunque potrebbe aumentare proprio l'immigrazione irregolare che il decreto-legge vorrebbe invece prevenire e contrastare.

Per tali motivi l'art. 7 deve essere soppresso oppure emendato nel senso di specificare meglio quali debbano essere i primi obblighi costituzionali da valutare (diritto di asilo e divieto di estradizione per reati politici) e i criteri di interpretazione della lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare (rischi concreti e attuali che l'eventuale rimpatrio comporti una lesione, sproporzionata rispetto ai motivi dell'eventuale rifiuto, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, valutati sulla base dell'intensità, della durata e della stabilità dei legami sociali e familiari in Italia, delle sue condizioni di vita e di salute, della sua età, della conoscenza della lingua italiana e del suo inserimento nella società italiana nel rispetto della Costituzione e delle leggi penali, nonché della natura dei suoi eventuali legami con il Paese di origine).

La materia del diritto di asilo è dunque disciplinata da questo decreto-legge sia circa la gestione dei centri di accoglienza per richiedenti asilo (art. 6) sia per disporre la riduzione dei permessi di soggiorno per protezione speciale (art. 7), sia per modificare alcuni aspetti processuali in materia di protezione internazionale (art. 9) ed inoltre uno dei due scopi del d. l. è espressamente quello della prevenzione contrasto dell'immigrazione irregolare

Proprio per raggiungere effettivamente tale scopo, anche per evitare ulteriori speculazioni che conducono ad immigrazioni con le morti, punite da apposite

fattispecie incriminatrice introdotta all'art. 8, occorre emendare il testo del decreto-legge nel senso di disciplinare gli ingressi sicuri per asilo.

Infatti, il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. è attuato dalle norme legislative italiane, anche sulla base di norme internazionali ed europee, per ciò che attiene ai presupposti, ai titolari e ai contenuti del diritto nelle tre figure permanenti (status di rifugiato, status di protezione sussidiaria, permesso di soggiorno per protezione speciale) e nella figura eccezionale (protezione temporanea), mentre per ciò che attiene alla disciplina delle modalità di accesso al diritto di asilo l'attuazione legislativa si limita alla disciplina dei casi e dei modi di presentazione delle domande da parte di coloro che sono già giunti sul territorio dello Stato italiano.

Resta invece del tutto non attuata la riserva di legge in materia di diritto di asilo perciò che attiene alla disciplina legislativa degli ingressi per asilo, cioè di chi abbia i requisiti per accedere al diritto di asilo e voglia, perciò, raggiungere legalmente il territorio italiano, senza essere costretto ad un'immigrazione irregolare rivolgendosi pure a trafficanti e mettendo a repentaglio la propria vita in mare o sulle montagne: se si vuole togliere mercato ai trafficanti occorre regolare anche questi ingressi e non certo limitandosi a disciplinare l'ipotesi di quel migliaio di stranieri entrati mediante programmi umanitari che sarebbero ben poca cosa rispetto alla mole degli oltre 70.000 richiedenti asilo che ogni anno giungono irregolarmente in Italia per presentare domanda di protezione internazionale.

A tal fine occorre introdurre subito una disposizione che regoli gli ingressi sicuri per asilo, traendo spunto da altre norme vigenti nell'ordinamento italiano, da proposte del Parlamento europeo e da altre norme vigenti in altri Stati (come la Spagna) o da altre prassi europee (Francia, Germania, UK) che lo prevedono.

Si può dunque ipotizzare il rilascio di visti di ingresso per motivi umanitari, anche a validità territoriale limitata, allo straniero che manifesti la volontà di presentare domanda di protezione internazionale in Italia, mediante la previsione di due canali:

a) nell'ambito di appositi programmi di evacuazione urgente o di risistemazione o di ricollocazione di richiedenti asilo attuati per gli stranieri presenti in determinati Stati

sulla base di norme internazionali o europee e con la collaborazione di organizzazioni internazionali, enti pubblici e privati, intrapresi sulla base di un d.p.c.m. di programmazione annuale di tali ingressi, da destinarsi prevalentemente a persone vulnerabili e a familiari di persone residenti in Italia titolari di protezione internazionale, in modo che il decreto (che deve ottenere preventivamente il parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti) indichi anche destinatari, criteri per selezionare le domande, per il trasporto e l'accoglienza e la copertura delle relative spese e i requisiti di enti privati che possano concorrere a tali ingressi; il numero di tali ingressi programmati potrebbe essere infatti incrementato dai programmi di enti ed organismi umanitari;

b) sulla base di apposita domanda presentata dallo straniero o dall'apolide anche per i suoi familiari, anche per il tramite di organizzazioni, che potrebbero pure supportare i costi del viaggio, avvocati o familiari residenti in Italia, inoltrata in via telematica e riservata al consolato italiano competente per lo Stato extraUE in cui lo straniero o l'apolide si trova, anche diverso dal suo Paese, a condizione che il richiedente o organizzazioni internazionali o enti pubblici o privati che lo supportano, porti elementi che dimostrino il bisogno di protezione, non abbia presentato domanda di visto o di protezione internazionale ad altri Stati UE o dello Spazio Schengen o non abbia titoli di soggiorno o visti rilasciati da tali Stati e non si trovi nelle condizioni previste dalle norme legislative che impediscono al richiedente asilo di restare nel territorio italiano per attendere l'esame della domanda di protezione internazionale.

L'esame di queste domande dovrebbe avvenire da parte del solo personale consolare italiano non oltre 15-30 giorni sulla base di criteri generali elaborati dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo ed eventualmente chiedendone il parere per i casi più dubbi. In caso di esito positivo si rilascia gratuitamente il visto e il documento di viaggio. Il rigetto deve essere scritto e motivato, non impedisce la ripresentazione della domanda o di presentarla direttamente in Italia. Il rigetto o la mancata risposta alla domanda devono essere impugnabili al tribunale, sezione specializzata immigrazione, e il giudice sentito l'interessato in videoconferenza e il suo difensore, potrà entro 60

gg. accogliere il ricorso, il che comporta il diritto di ottenere l'immediato rilascio del visto.

L'art. 8 prevede disposizioni penali molto severe contro il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, che inaspriscono le pene previste nell'art. 23 d. lgs. n. 286/1998 e istituiscono il nuovo reato di morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina.

In proposito occorre esprimere seri dubbi sull'efficacia delle nuove disposizioni e sulla loro conformità ai principi costituzionali, con particolare riguardo all'esigenza che le norme penali prevedano fattispecie incriminatrici tassative e pene proporzionali alla gravità del fatto.

Pure la necessità di introdurre la nuova fattispecie incriminatrice deve essere dimostrata poiché la morte conseguenze di altro delitto è già punita nel codice penale.

L'art. 9 prevede ai primi due commi norme opportune per meglio precisare aspetti incerti nei ricorsi giurisdizionali dall'estero e per 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.

Gravi perplessità suscita invece il comma 3, che sopprime la norma regolamentare che prevedeva l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro 15 in caso di provvedimenti concernenti il soggiorno.

Il comma 3 appare illegittimo per violazione delle norme internazionali.

La relazione illustrativa afferma che la norma regolamentare era stata superata da norme UE.

In proposito è vero che l'art. 6 par. 1 della direttiva 115/CE/2008 sui rimpatri prevede che gli Stati adottano una decisione di rimpatrio quando cessa la regolarità di soggiorno, ma la norma regolamentare era conforme all'art. 7 par. 1 della stessa

direttiva che prevede che di norma gli Stati danno un periodo compreso tra i 7 e i 30 giorni per la partenza volontaria.

Comunque si vogliano interpretare le disposizioni della direttiva rimpatri (peraltro anche in tal caso piuttosto ambigue e flessibili con la menzione del "di norma") occorre ricordare che revoca, annullamento e mancato rinnovo del permesso di soggiorno legittimano l'adozione immediata del provvedimento amministrativo di espulsione da parte del prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. b) d. lgs. n. 286/1998, la quale però deve essere effettuata "caso per caso" e deve comunque rispettare l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU che prescrive che il provvedimento espulsivo adottato nei confronti dello straniero regolarmente soggiornante può essere adottato ed eseguito soltanto dopo che lo straniero abbia potuto presentare ad una autorità le ragioni che vi si oppongono.

Occorre perciò nuova norma che non ripristini l'ampiezza della norma regolamentare, ma si limiti almeno a dare effettiva attuazione all'art. 1 prot. 7 della CEDU: nel caso di rifiuto di rinnovo o di revoca o di annullamento del permesso di soggiorno l'espulsione può essere disposta soltanto dopo che siano trascorsi quindici giorni dall'effettiva consegna all'interessato del provvedimento di rifiuto di rinnovo o di revoca o di annullamento disposti per motivi diversi dall'ordine pubblico e dalla sicurezza dello Stato, allorché lo straniero non abbia presentato istanza di accesso ad un programma di rimpatrio volontario e assistito o l'istanza sia stata respinta o non abbia i requisiti per soggiornare nel territorio dello Stato ad altro titolo ed entro tale termine non siano presentati ricorso giurisdizionale contro il provvedimento di rifiuto di rinnovo o di revoca o di annullamento e contestuale istanza di sospensione dell'esecuzione o il giudice abbia rigettato l'istanza cautelare o il ricorso.