

**Contributo di Amnesty International Italia nell'ambito dell'iter di conversione in legge del DI n.
20/2023 - Ingresso lavoratori stranieri e contrasto immigrazione irregolare- inviato alla
Commissione Affari costituzionali del Senato**

Il decreto-legge attualmente in discussione è stato licenziato dal Consiglio dei Ministri all'indomani della strage di Steccato di Cutro del 26 febbraio 2023, che ha provocato 89 morti - tra cui 35 bambini - e decine di dispersi. Gli 80 sopravvissuti, come le altre persone coinvolte nel naufragio, provengono da Afghanistan, Iran, Pakistan, Palestina, Siria e Somalia.

A questo episodio, è seguito un secondo naufragio - avvenuto l'11 marzo 2023 nell'area di ricerca e soccorso (SAR) libica, durante un'operazione di salvataggio coordinata dalle autorità italiane. Delle 47 persone che si trovavano a bordo dell'imbarcazione - tutte provenienti dal Bangladesh - solo 17 sono state tratte in salvo, mentre le restanti 30 risultano ancora disperse.

Con l'adozione di questo decreto, il Governo italiano ha dichiarato di voler implementare misure volte a contrastare il traffico di esseri umani e l'immigrazione irregolare sul territorio nazionale. Tuttavia, l'inasprimento delle pene per i trafficanti e la previsione di disposizioni - seppur apprezzabili - volte a semplificare e accelerare le procedure di assegnazione delle quote di ingresso e di rilascio dei visti, non sembrano fornire una risposta sostanziale alle maggiori criticità connesse all' "emergenza strutturale" - come è stata definita dalla Presidente del Consiglio - del sistema dei flussi migratori italiano.

Inoltre, il decreto n. 20/2023 presenta alcuni profili peggiorativi, in particolare in materia di protezione speciale, di espulsioni ed ricorsi sul riconoscimento della protezione internazionale, che destano non poche preoccupazioni. Pertanto, il presente documento si focalizzerà proprio sulle criticità presentate in tal senso dagli articoli 7 e 9 del decreto, che sono state già oggetto di disamina anche da parte del Tavolo Asilo e Immigrazione, di cui Amnesty International Italia fa parte e i cui rappresentanti sono intervenuti in audizione in seno alla Commissione affari costituzionali del Senato, lo scorso 21 marzo.

Articolo 7 - Protezione speciale

L'articolo 7, comma 1 del decreto sopprime il terzo e il quarto periodo dell'art. 19, co. 1.1. del Testo Unico sull'Immigrazione (TUI), che prevedevano il divieto di respingimento, espulsione o estradizione dello straniero in caso di sussistenza di *"fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale [potesse comportare] una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata familiare"*, e i criteri secondo cui effettuare tale valutazione, tenendo 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 Paese d'origine"*.

Questa previsione era stata inserita dal DL n. 130/2020, convertito con modifiche in L. n. 173/2020, per far fronte alle criticità emerse a seguito dell'abrogazione della protezione umanitaria, operata dal DL n. 113/2018, convertito in L. n. 132/2018. Quest'ultimo, infatti, da un lato aveva disposto l'abrogazione dell'art. 5, co. 6, TUI nella parte in cui consentiva il rilascio del permesso di soggiorno per gravi motivi di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali, e dall'altro aveva introdotto nuove tipologie di permesso di soggiorno, nell'intento di sostituire la

fattispecie aperta della protezione umanitaria con una serie di casistiche tipizzate. A tal proposito, è bene sottolineare come la protezione umanitaria italiana non abbia costituito un unicum sullo scenario europeo, ma, al contrario, sia soltanto una delle forme di protezione complementare che altri diciannove Stati membri hanno delineato all'interno dei propri ordinamenti¹.

Tuttavia, all'epoca, l'abrogazione di questo istituto aveva suscitato molte reazioni - tra cui quelle del Presidente della Repubblica² e della Corte Costituzionale³ -, che avevano ribadito che nell'interpretazione e nell'applicazione delle nuove fattispecie di permesso di soggiorno dovesse essere comunque garantito il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, a prescindere dall'eliminazione del riferimento esplicito ad essi, precedentemente contenuto nell'art. 5, co. 6, TUI.

Di conseguenza, con il DL n. 130/2020 era stato reintrodotta il riferimento agli obblighi costituzionali ed era stato ampliato il divieto di espulsione alle ipotesi in cui l'allontanamento dello straniero potesse comportare il rischio di una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare (art. 19, co. 1.1., parr. 3 e 4), ponendo l'accento non tanto sui rischi connessi all'eventuale approdo in un Paese ritenuto gravemente pericoloso per l'incolumità e la dignità personale dello straniero, quanto su "l'allontanamento dal territorio nazionale", ritenuto gravemente lesivo di un radicamento nel Paese di accoglienza.

In tal senso, la Corte di Cassazione ha rilevato che ai fini della valutazione del rischio di una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dello straniero, è necessaria una valutazione individuale della condizione soggettiva del richiedente "alla luce delle peculiarità della sua vicenda personale", accompagnata all'accertamento della situazione oggettiva del Paese d'origine⁴. Inoltre, con la sentenza n. 24413 del 2021, le Sezioni Unite della Corte hanno fornito un'interpretazione ampia di "vita privata", richiamando espressamente l'art. 8 CEDU - che riconosce ad ogni persona il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare -, e affermando che "*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*".

Venendo dunque al contenuto dell'art. 7, co. 1 del DL n. 20/2023, l'abrogazione totale dell'istituto della protezione speciale prevista a tutela della vita privata e familiare dello straniero, potrebbe tradursi in una violazione del rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia - impegno sancito dall'art. 10, co. 1 della nostra Costituzione. Difatti, negando al cittadino straniero che vanti un radicamento nel tessuto sociale italiano di fare richiesta di un permesso di soggiorno sulla base di questa motivazione, potrebbe prodursi un restringimento del suo diritto alla vita privata e familiare ex art. 8 CEDU e una violazione dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che stabilisce che "*ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni*".

¹ <https://www.eurojus.it/pdf/colombo-erika.docx.pdf>

² <https://www.quirinale.it/elementi/18098>, lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio, datata 4 ottobre 2018.

³ <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=194>

⁴ Cass. civ. Sez. I, 23/02/2018, n. 4455.

Pertanto, riteniamo che la soppressione della protezione speciale per la tutela del diritto alla vita familiare e privata operata dal DL n. 20/2023 potrebbe portare a una tutela insufficiente dell'art. 8 CEDU che, come interpretato più volte nella giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, *"tutela il diritto di instaurare e sviluppare rapporti con altri esseri umani e con il mondo esterno"*, al punto che la Corte ha ritenuto che *"a prescindere dall'esistenza di una 'vita familiare', l'espulsione di un immigrato radicato costituisce un'ingerenza nel suo diritto al rispetto della vita privata"*⁵. Tale soppressione potrebbe inoltre portare anche a un aumento degli status di irregolarità, laddove molte persone con un effettivo e reale radicamento sul territorio si troverebbero prive del titolo di soggiorno pur continuando a mantenere relazioni, legami, connessioni.

Infine, i commi 2 e 3 dell'articolo 7 del decreto prevedono due disposizioni intertemporali. Il comma 2 prevede l'estensione dell'efficacia della normativa abrogata alle domande di riconoscimento della protezione speciale presentate antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto in esame e ai casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della questura competente; mentre il comma 3, stabilisce la possibilità di rinnovo alla scadenza, per una sola volta e con durata annuale, dei permessi di soggiorno per protezione speciale attualmente in corso di validità, con la possibilità di essere convertiti in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, qualora ne ricorrano i requisiti di legge.

Queste due disposizioni transitorie consentirebbero di fare salvo il riconoscimento della protezione speciale ai soggetti che abbiano già presentato la domanda o siano già stati invitati a presentarla, e di permettere ai titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale a tutela della vita familiare e privata di fruire di un congruo periodo di tempo per accedere al titolo di soggiorno per motivi di lavoro, evitando il sopracitato rischio di cadere in una posizione di irregolarità. Tuttavia, ci preme sottolineare che la prima disposizione produrrebbe una situazione di disuguaglianza tra gli stranieri che hanno presentato domanda anteriormente all'entrata in vigore del decreto e gli stranieri che per qualsiasi ragione lo abbiano fatto dopo l'11 marzo 2023; mentre la seconda produrrebbe addirittura un paradosso per cui i motivi riconducibili alla vita familiare e privata per la cui tutela è stato riconosciuto un permesso di soggiorno per protezione speciale a un individuo, non sarebbero più sufficienti per il rinnovo del permesso di soggiorno, andando a disconoscere il valore dell'inserimento sociale dello straniero in territorio italiano.

Articolo 9 - Disposizioni in materia di espulsione e ricorsi sul riconoscimento della protezione internazionali

L'articolo introduce alcune modifiche in materia di espulsione, ricorsi e di decisioni sul riconoscimento della protezione internazionale, e riteniamo che i commi 2 e 3 rechino alcuni profili problematici.

L'art. 9, co. 2 modifica la normativa in materia di espulsione di cittadine e cittadini stranieri, eliminando - con una puntuale modifica dell'art. 13, co. 5-bis, TUI - l'obbligo di sottoporre alla convalida da parte del Giudice di Pace l'esecuzione del decreto di espulsione disposto dal Giudice a titolo di misura di sicurezza (art. 15 TUI), di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (art. 16 TUI) o nelle altre ipotesi in cui sia stata disposta l'espulsione dello straniero come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale (art. 13, co. 4, lett. f, TUI). L'obbligo della convalida, invece, resterebbe fermo

⁵ (*Maslov e altri c. Austria* [GC], § 63)

in tutti gli altri casi di espulsione eseguita dal questore con accompagnamento coatto alla frontiera - tassativamente elencati all'art. 13, co. 4, TUI.

Nel merito, si rileva che se da un lato tale disposizione risponderebbe a un'effettiva semplificazione ispirata al principio di economia processuale - laddove il provvedimento di espulsione disposto dall'autorità giudiziaria non necessita di un ulteriore atto di convalida da parte di un altro organo giudiziario -, dall'altro verrebbe meno l'attività di accertamento effettuata dal Giudice di Pace in fase di convalida, volta a valutare la congruità delle misure limitative della libertà personale, quale quella dell'espulsione con accompagnamento coatto alla frontiera. A tal proposito, si ricorda che sull'importanza di tali accertamenti si è espressa anche la Corte costituzionale che, con sentenza n. 222 del 2004, ha precisato che il giudice chiamato a convalidare i provvedimenti disposti dall'autorità di pubblica sicurezza deve comunque svolgere un controllo approfondito circa la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, e che la convalida giurisdizionale deve avvenire prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, con la garanzia del contraddittorio.

L'art. 9, co. 3 del decreto, invece, abroga il termine dei 15 giorni entro cui lasciare volontariamente il territorio nazionale in caso di rifiuto del permesso di soggiorno.

Tale previsione renderebbe il decreto immediatamente esigibile, e implicherebbe l'espulsione immediata dello straniero, senza che quest'ultimo possa avere diritto effettivo a un ricorso sul diniego di permesso, traducendosi in un rischio di violazione delle garanzie costituzionali stabilite dagli artt. 13 e 24 della Costituzione, inerenti all'inviolabilità della libertà personale e al diritto di difesa; nonché dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti umani, i quali affermano il diritto a un ricorso effettivo.

Inoltre, tale misura potrebbe portare ad interpretazioni particolarmente restrittive e prassi difformi nei casi di rifiuto al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, dato che al provvedimento di rifiuto del permesso potrebbe essere abbinato un decreto di espulsione.

Infine, la disposizione stabilita dal comma 3, unitamente a quella disposta dal comma 1 - che circoscrive la norma per la presentazione del ricorso contro il rifiuto del riconoscimento della protezione internazionale all'ipotesi in cui il richiedente *"si trovi in un paese terzo al momento della proposizione del ricorso"* e non più al richiedente che risieda all'estero - di fatto complicherebbe senza ragionevole motivo la possibilità di avere accesso alle procedure di ricorso in caso di diniego.