

Oggetto: Osservazioni sul disegno di legge S.591, di conversione 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.

Paolo Iafrate,

Avvocato e Docente a contratto di “Economia delle Migrazioni e delle Regolamentazioni” Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Componente Comitato Strategico CREG (Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche) – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

*paolo.iafrate@uniroma2.it

Illustre Presidente e Onorevoli Senatori, sottoponiamo alla vostra attenzione una riflessione sul disegno di legge in oggetto.

L'11 marzo 2023 è entrato in vigore il decreto legge n. 20/2023 che contiene dei cenni ai flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri, nonché alla prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare, tuttavia risultano carenti i presupposti della decretazione d'urgenza di cui all'art.15, comma 3 della legge n. 400 del 1998, secondo il quale: “I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”.

Sul punto è necessario osservare che la Consulta ha rilevato che i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all'art.77 Cost. devono avere il carattere dell'omogeneità (Cfr sentenza Corte Cost.22/2012 e 171/2007).

Il decreto legge appare parzialmente omogeneo, poiché contiene temi relativi alla normativa sull'immigrazione e alcuni aspetti di diritto penale.

Ciò posto passiamo all'esame dei contenuti del decreto legge, focalizzando l'attenzione sugli artt. art. 6 e 7 del D.l del 10 marzo 2023 n.20 con una breve riflessione sulla concessione di un titolo di soggiorno che possa ricomprendere i «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura ai sensi della dell'art. 6 par.4 della Direttiva 115/08

Art. 6.

Misure straordinarie in materia di gestione dei centri per migranti

Al di fuori dei casi previsti dall'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, per i contratti di fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, nonché dei centri di cui agli articoli 10-ter e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora ricorra un 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, il prefetto, con proprio decreto, nomina uno o più commissari per la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, limitatamente all'esecuzione del contratto di appalto, scelti tra funzionari della prefettura o di altre amministrazioni pubbliche, in possesso di qualificate e comprovate professionalità. Si applicano, in quanto compatibili, i commi 3 e 4 dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014. 2. Nel periodo di applicazione della misura

di straordinaria e temporanea gestione di cui al comma 1, i pagamenti all'impresa sono versati al netto del compenso da corrispondere ai commissari di cui al comma 1, quantificato con il decreto di nomina secondo parametri stabiliti con decreto adottato dal Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, tenendo conto della capienza del centro e della durata della gestione. A tal fine, l'utile d'impresa derivante dalla conclusione del contratto, determinato anche in via presuntiva dai commissari, e' accantonato in apposito fondo e non puo' essere distribuito, ne' essere soggetto a pignoramento, a garanzia del risarcimento del danno per inadempimento. 3. Contestualmente all'adozione della misura di cui al comma 1, il prefetto avvia le procedure per l'affidamento diretto di un nuovo appalto per la fornitura di beni e servizi, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. 4. All'atto del subentro del nuovo aggiudicatario, il prefetto dichiara la risoluzione per inadempimento del contratto, che opera di diritto, e i commissari nominati ai sensi del comma 1 cessano dalle proprie funzioni

La detenzione amministrativa assume nella prassi prevalentemente i tratti di un'esclusione sociale per un periodo temporaneo.

Nella legge di bilancio 2023 sono aumentati i fondi dedicati all'ampliamento della rete nazionale di centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), un incremento di oltre 5 milioni di euro per il 2023, rispetto alle previsioni fatte dalla legge di bilancio del 2022¹. In particolare, nel 2021 sono transitate nei Cpr 5.147 cittadini stranieri, e ne sono stati rimpatriati 3.420, pari al 66,4%²

Tabella 1.17 - Transiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), per area geografica della nazionalità dichiarata (valori assoluti) - Anni 2017-2021

Area geografica	2017			2018			2019			2020			2021		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Europa	152	223	375	143	374	517	179	660	839	62	265	327	1	510	511
Africa	417	2.890	3.307	241	2.854	3.095	176	4.511	4.687	67	3.741	3.808	4	4.355	4.359
America del Sud	41	46	87	34	40	74	55	58	113	24	35	59	-	70	70
America del Nord	36	22	58	22	26	48	28	34	62	10	12	22	-	30	30
Asia	123	137	260	192	166	358	226	245	471	60	111	171	-	177	177
Totale	769	3.318	4.087	632	3.460	4.092	664	5.508	6.172	223	4.164	4.387	5	5.142	5.147

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

¹ L'aumento risulta particolarmente evidente per l'anno 2024 (+14,39 milioni di euro, ovvero 46,18 milioni al posto dei 31,79 della previsione 2022). Nel caso del 2023 invece parliamo, come accennato, di 5,39 milioni di euro di differenza. Si va dai 26,79 milioni delle previsioni 2022 ai 32,18 di quelle 2023. In totale, si tratta un incremento di 19,79 milioni per questi due anni, rispetto alle cifre stabilite l'anno scorso.

² RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE (Aggiornata al mese di giugno 2022), (Articolo 7, comma 5, lettera g), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10), Presentata dal Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/409712.pdf>

Tabella 1.19 - Persone rimpatriate divise per Paese di destinazione - Anno 2021

Paese	Persone rimpatriate	Paese	Persone rimpatriate
Albania	649	Libia	2
Algeria	5	Malaysia	1
Argentina	5	Marocco	37
Armenia	1	Messico	2
Azerbaigian	1	Moldavia	47
Bangladesh	6	Montenegro	4
Bielorussia	1	Nepal	1
Bosnia-Erzegovina	9	Niger	1
Brasile	24	Nigeria	54
Burkina Faso	3	Pakistan	9
Burundi	1	Paraguay	1
Cile	5	Perù	20
Colombia	17	Repubblica del Congo	1
Costa d'Avorio	3	Repubblica di Serbia	19
Ecuador	12	Repubblica di Macedonia del Nord	5
Egitto	269	Repubblica Dominicana	4
El Salvador	9	Repubblica Popolare Cinese	1
Federazione Russa	9	Senegal	7
Filippine	6	Somalia	4
Gambia	37	Sri Lanka	3
Georgia	71	Stati Uniti d'America	4
Giappone	2	Sudan	1
Giordania	1	Tanzania	1
Guatemala	1	Territori Palestinesi	1
Guinea	1	Tunisia	1.945
Honduras	2	Turchia	3
India	3	Ucraina	70
Iraq	1	Uruguay	1
Kenya	1	Venezuela	5
Kosovo	11		
Totale		3.420	

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

Tabella 1.20 - Voli charter di rimpatrio forzato - Anno 2021

Paese	Numero voli	Numero persone rimpatriate
Egitto	13	261
Georgia *	9	37
Nigeria **	2	51
Tunisia	79	1.823
Totale	103	2.172

* voli congiunti Frontex organizzati dalla Germania

** voli congiunti Frontex organizzati dall'Italia

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza
Elaborazione a cura del Garante nazionale - Unità organizzativa Privazione della libertà e persone migranti

I Centri di Permanenza e Rimpatrio sono strutture detentive nelle quali vengono trattenuti i cittadini stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno valido, in attesa di essere rimpatriati. Tuttavia, il sistema non offre ai trattenuti nessuna opportunità di inserimento con notevoli costi di gestione.

Al riguardo, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, sottolinea nella sua relazione del 2021, Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di Permanenza Per i Rimpatri (CPR) (2019-2020), come:... *a più di venti anni dalla loro introduzione, i Centri di detenzione amministrativa rimangono «luoghi 'non pensati' [...]» ove «la permanenza in essi segue le sorti di un 'effetto*

collaterale', che si vorrebbe evitare e che è sostanzialmente sottovalutato» (Relazione al Parlamento 2020). Un intervento legislativo sui modi del 'trattenere' è urgente e necessario, anche per rendere conforme il dispositivo agli standard europei e internazionali in materia di privazione della libertà ampiamente trascurati nella disciplina della detenzione amministrativa, come dimostra l'enorme differenziale di tutele che da sempre la caratterizza rispetto al mondo dell'esecuzione penale, a cominciare, per esempio, dall'assegnazione all'Autorità giudiziaria di compiti di vigilanza sulle strutture analoghi a quelli della Magistratura di sorveglianza (cfr. articolo 69 o.p.). Emblematiche sono, altresì, le carenze rispetto al ruolo del sistema di sanità pubblica (vedi infra) e alla regolamentazione di strumenti essenziali di garanzia come l'indicazione che la visita di primo ingresso sia anche orientata alla verifica di lesioni e quindi all'emersione di maltrattamenti eventualmente occorsi nelle fasi precedenti all'ingresso in struttura (cfr. articolo 11 comma 7 o.p.). Oppure si pensi alla mancanza di un sistema di registrazione di tutti gli eventi critici e di una disciplina specifica sull'uso della forza e sugli accertamenti sanitari nei confronti di coloro che la subiscono, al fine di assicurare le necessarie cure mediche e l'acquisizione di elementi per una puntuale ricostruzione dei fatti (cfr. articolo 41 o.p.)³.

Ebbene, come sottolineato dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale sussiste per i Cpr l'assenza di una legge organica che regolamenti la vita all'interno degli stessi e definisca le modalità del trattenimento, al fine di evitare trattamenti differenziati e non omogenei tra le varie strutture del territorio, nonché situazioni di informalità che rischiano di ledere i diritti fondamentali delle persone trattenute.

Al riguardo, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha sottolineato che in materia di privazione della libertà, la certezza del diritto deve essere rigorosamente rispettata per quanto riguarda ogni singolo elemento rilevante per la giustificazione della detenzione a livello nazionale internazionale. Nei casi di stranieri detenuti in vista dell'espulsione, la mancanza di chiarezza sul paese di destinazione potrebbe ostacolare un effettivo controllo sulla diligenza delle autorità nel gestire l'espulsione⁴. La Corte ha ritenuto che la detenzione con destinazione incerta violi gli articoli 3 (Proibizione della tortura), 5 (Diritto alla libertà e alla sicurezza) e 13 (Diritto a un ricorso effettivo) della CEDU⁵, così come già evidenziato dalla sentenza Mikolenko v. Estonia, Application no. 10664/05, 8 Ottobre 2009. In quest'ultima sentenza la Corte ha sottolineato come la base per la detenzione di una persona ai sensi dell'articolo 5(1)(f) della Convenzione è giuridicamente insostenibile quando manca una prospettiva realistica di espulsione del

³Rapporto Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, RAPPORTO SULLE VISITE EFFETTUATE NEI CENTRI DI PERMANENZA PER I RIMPATRI (CPR) (2019-2020)

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b7b0081e622c62151026ac0c1d88b62c.pdf>

⁴ European Court of Human Rights (41416/08) - Court (Fourth Section) - Judgment (Merits and Just Satisfaction) - CASE OF M. AND OTHERS v. BULGARIA. Il caso trae origine da un ricorso contro la Bulgaria presentato da un apolide di origine palestinese. Aveva ottenuto protezione sussidiaria in Bulgaria, ma in seguito gli è stato notificato un provvedimento di espulsione per motivi di sicurezza nazionale, trattenuto ai fini dell'allontanamento per 18 mesi e poi rilasciato per impossibilità di dare esecuzione al provvedimento di espulsione. La Corte ribadisce che gli Stati hanno l'obbligo di identificare un Paese di destinazione nei provvedimenti di allontanamento, affermando che “ Nei casi di stranieri trattenuti ai fini dell'espulsione, la mancanza di chiarezza sul Paese di destinazione potrebbe ostacolare l'effettivo controllo della diligenza delle autorità nel trattare la deportazione ”, Raza v. Bulgaria, Application no. 31465/08, Council of Europe: European Court of Human Rights, 11 February 2010, <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4d429fe82.html> [accessed 18 March 2023].

⁵ Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, https://www.echr.coe.int/documents/convention_ita.pdf

ricorrente e le autorità nazionali non riescono a condurre il procedimento di espulsione con la dovuta diligenza⁶.

Di conseguenza, appare necessario un intervento del legislatore sulle “modalità di trattenimento” per rendere conforme il dispositivo agli standard europei e internazionali in materia di privazione della libertà, tralasciati nella disciplina della detenzione amministrativa. In tal senso si potrebbe valutare come già evidenziato dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale di assegnare all’Autorità giudiziaria compiti di vigilanza sulle strutture analoghi a quelli della Magistratura di sorveglianza (vedasi articolo 69 ordinamento penitenziario⁷).

Inoltre, in alternativa ai Cpr, si propone di prevedere la presa in carico individuale del cittadino straniero da parte dell’amministrazione che, oltre a contenere i costi, garantisce dei percorsi di integrazione sociale nella collettività⁸.

Art.7 Protezione speciale

1. All'articolo 19, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il terzo e il quarto periodo sono soppressi.

⁶ Corte EDU-Mikolenko c. Estonia, Ricorso n. 10664/05, 8 ottobre 2009, par.68, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-mikolenko-v-estonia-application-no-1066405-8-october-2009>

⁷ Art. 69, Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza

1. Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo.
2. Esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l’esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti.
3. Sovrintende all’esecuzione delle misure di sicurezza personali.
4. Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell’art. 208 del codice penale, nonché all’applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede altresì, con decreto motivato, in occasione dei provvedimenti anzidetti, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale.
5. Approva, con decreto, il programma di trattamento di cui al terzo comma dell’art. 13, ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell’internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione. Approva, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all’esterno. Impartisce, inoltre, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati.
6. Provvede a norma dell’articolo 35-bis sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti:
 - a) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell’organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolora; nei casi di cui all’articolo 39, comma 1, numeri 4 e 5, è valutato anche il merito dei provvedimenti adottati;
 - b) l’inosservanza da parte dell’amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all’internato un attuale e grave pregiudizio all’esercizio dei diritti.
7. Provvede, con decreto motivato, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi ed agli internati, e sulle modifiche relative all’affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare.
8. Provvede con ordinanza sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata e sulla remissione del debito, nonché sui ricoveri previsti dall’articolo 148 del codice penale.
9. Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti.
10. Svolge, inoltre, tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge.

⁸ Coalizione italiana libertà e diritti civili (Cild) ha dedicato ai Cpr italiani, il Rapporto “Buchi neri”, https://cild.eu/wp-content/uploads/2021/10/ReportCPR_Web.pdf

2. Per le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente.

3. I permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato articolo 19, comma 1.1, terzo periodo, in corso di validità sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza. Resta ferma la facoltà di conversione del titolo di soggiorno in motivi di lavoro se ne ricorrono i requisiti di legge.

In precedenza prima delle modifiche introdotte dalla Legge n. 173/2020 il giudice di legittimità ha sempre sottolineato l'importanza della protezione umanitaria ora protezione speciale collocata in posizione di alternatività rispetto alle due misure tipiche di protezione internazionale (status rifugiato e protezione sussidiaria), poiché l'autorità amministrativa e giurisdizionale può procedere alla valutazione della ricorrenza dei presupposti della prima soltanto subordinatamente all'accertamento negativo della sussistenza dei presupposti delle seconde (cfr. Cass. n. 15466 del 07.07.2014).

Il permesso di soggiorno per "protezione speciale" disciplinato dall'art.32, comma 3, D.Lgs. 28 gennaio 2008 n.25 è rilasciato nei casi in cui la Commissione Territoriale non riconosce al cittadino straniero richiedente asilo né lo status di rifugiato né la protezione sussidiaria, ma ritiene ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del Testo Unico Immigrazione (casi di divieto di respingimento).

In questi casi la Commissione trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno (biennale) che reca la dicitura "protezione speciale". Tale articolo protegge la persona dall'espulsione o dal respingimento verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.

Ebbene, il riconoscimento della protezione speciale secondo i parametri normativi previsti dall'art. art.19 comma T.U. n. 286 del 1998 e D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 32, al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato d'integrazione sociale nel nostro paese, non può escludere l'esame specifico ed attuale della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine, dovendosi fondare su una valutazione comparativa effettiva tra i due piani al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza

Infatti, come già osservato dalla Suprema Corte in relazione alla protezione umanitaria, ed ora la protezione speciale rappresenta una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10 Cost., comma 3), (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente all'asilo politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito⁹.

⁹ Cassazione civile, sez. I, 23/02/2018, (ud. 30/11/2017, dep.23/02/2018), n. 4455,
http://www.piemonteimmigrazione.it/images/news_materiali/Cassazione_n._4455_2018.pdf

La condizione di “vulnerabilità” ha ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un’esistenza nella quale non sia concretamente 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 standards minimi per un’esistenza dignitosa.

Al riguardo, assume particolare importanza l’accertamento rigoroso delle condizioni di partenza di privazione dei diritti umani nel paese d’origine poiché la ratio della protezione umanitaria ora della protezione speciale 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. Ne consegue che il raggiungimento di un livello d’integrazione sociale, personale od anche lavorativa nel paese di accoglienza rappresenta un elemento di valutazione comparativa al fine di verificare la sussistenza di una delle variabili rilevanti della “vulnerabilità” ma non può esaurirne il contenuto.

Parallelamente vengono protette tutte le situazioni in cui esistano fondati motivi di ritenere che lo straniero, in caso di espulsione, rischi di essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.

Tanto più che con le modifiche introdotte dalla Legge n.173/2020 con l’inserimento dell’art. 19 comma 1.1. il legislatore escludeva espressamente la possibilità di allontanamento dello straniero dal territorio nazionale, qualora ciò comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. In particolare, l’amministrazione doveva tenere di conto 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 Paese di origine.

Ebbene, l’abrogazione di cui all’art. 7 del D.l. n.20/2023 che sopprime il riferimento all’effettiva integrazione sociale e il diritto al rispetto della vita privata e familiare non appare conforme a quanto delineato dal giudice di legittimità, alla luce anche degli obblighi costituzionali derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali.

Di conseguenza, appare opportuno ripristinare la possibilità di rilascio da parte del Questore del permesso di soggiorno per protezione per il cittadino straniero per il quale valga il divieto di espulsione (di cui ai commi 1 e 1.1. del medesimo articolo 19 del d.lgs n.286/1998 ed al quale non sia accordata la protezione internazionale, ottenga un permesso di soggiorno per “protezione speciale”).

Tanto più che il permesso di soggiorno per protezione speciale consente di svolgere attività lavorativa e può essere convertito in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, subordinato o autonomo, qualora ne ricorrano i requisiti previsti dalla legge (art.6, comma 1-bis, d.lgs. n.286/98 e succ. mod. ed integrazioni). Infatti, l’istituto del permesso di soggiorno per protezione speciale per motivi di vita privata e familiare costituisce una sorta di clausola di salvaguardia del sistema che consente l’autorizzazione al soggiorno in tutte quelle fattispecie concrete, da ritenere meritevoli secondo l’orientamento costituzionale e il diritto internazionale che non trovano risposta nella normativa sull’asilo. In caso contrario, è opportuno ricordare che il cittadino straniero in assenza di una normativa che istituisca tale titolo di

soggiorno per motivi di vita privata e familiare potrà richiedere l'asilo costituzionale¹⁰ al Tribunale Sezione Specializzata per l'Immigrazione sulla base dell'art. 10, comma terzo della Costituzione che può trovare immediata applicazione anche in mancanza di leggi ordinarie. Tanto più che sussistono gli obblighi internazionali ed europei stabiliti dagli artt. 10, 11, 117, comma 1 Cost¹¹ che impongono al legislatore il rispetto delle fonti sovranazionali.

Sul punto il giudice di legittimità con sentenza del 26 maggio 1997 n. 4674 a Sezioni Unite, ha osservato che l'articolo 10 comma terzo della Costituzione stabilisce un "vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in assenza di una legge, che, nel diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento", in virtù della natura immediatamente precettiva della norma e dell'immediata operatività della disposizione costituzionale¹². Tale orientamento giurisprudenziale è stato confermato più volte con le ordinanze della Cass. n. 10686 del 2012 e n. 25873 del 2013, Cass. sent. 25 novembre 2005 n. 25028; Cass. sent. 25 agosto 2006 n. 18549.

Inoltre, la Corte di Cassazione civile, sez. I, 23/02/2018, (ud. 30/11/2017, dep.23/02/2018), con la sentenza n. 4455 ha osservato che *"la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10 Cost., comma 3), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito"*¹³.

In altri termini il parametro di riferimento dal quale partire per garantire i diritti del cittadino straniero può essere rappresentato dall'art. 3 che proibisce la tortura e il trattamento o pena disumano o degradante e dall'art.8 relativo al diritto alla vita privata e familiare della Cedu (Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, nonché dall'art. 2 della Costituzione secondo il quale *"la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"*.

Alla luce di quanto sopra esposto è auspicabile emendare l'art. 7 del D.l. 10 marzo 2023 n.20 ripristinando i periodi soppressi o inserendo un richiamo alla protezione umanitaria (così come esistente prima della Legge n.132/2018, che disponeva all'art. 5 co. 6 d.lgs. 286/98¹⁴, la possibilità di rilascio del

¹⁰ Art. 10 comma 3 Costituzione: "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".

¹¹ La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

¹² http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/01/01_all_cass_1997_4674.pdf

¹³ <http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snciv&id=./20180223/snciv@s10@a2018@n04455@tS.clean.pdf>

¹⁴ l'art. 5 co. 6 d.lgs. 286/98 prevedeva: "Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfa le condizioni di soggiorno

permesso di soggiorno nel caso in cui ricorrevano seri motivi, di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano), affinché si giunga ad un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra la salvaguardia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

Assenza di una norma che possa ricomprendere i «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura ai sensi della dell'art. 6 par.4 della Direttiva 115/08

Preliminarmente, in sede di conversione del D.l. n.20 /2023 si ravvisa l'assenza di una norma che possa ricomprendere i «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura ai sensi della dell'art. 6 par.4 della Direttiva n.115/08 attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo della durata biennale».

In particolare, l'art. 6, paragrafo 4, della Direttiva 115/2008/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede la possibilità – non già l'obbligo – per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura», rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno. Sulla base di questo articolo ogni Stato membro ha dato attuazione a questo istituto per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura durata biennale e convertibile alla sua scadenza.

Sul punto è opportuno richiamare l'art. 20 del T.U.I., (Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali) il quale prevede che il Governo ha la discrezionalità di adottare misure straordinarie di accoglienza a fronte di eventi eccezionali che comportano rilevanti esigenze umanitarie in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolari gravità verificatisi in paesi non appartenenti all'Unione Europea¹⁵.

Pertanto sarebbe auspicabile prevedere la possibilità di rilascio di un permesso straordinario per motivi che esiste già in base alla legge italiana, anche attraverso una decisione del Consiglio dell'Unione europea che vincola direttamente e contemporaneamente tutti i paesi europei interessati.

La possibilità di conversione legata alla sussistenza di un regolare rapporto di lavoro, potrebbe rappresentare il passaggio da una condizione temporanea e di precarietà a quella di un soggiorno stabile.

Vi ringrazio per l'attenzione, nell'augurarvi buon lavoro, resto a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.



Paolo Iafrate

Roma, 18 marzo 2023

applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”

¹⁵ MOROZZO P. Della Rocca, Immigrazione. Quali scenari alla frontiera italiana dell'Europa?, pp.301-310. In *STUDIUM* - ISSN:0039-4130, 2017.

BIBLIOGRAFIA

Rossi E, Asylum: the EU's misplaced moral compass. Social Europe, <https://www.socialeurope.eu/asylum-the-eus-misplaced-moral-compass>, 2023

Iafrate P, La legge 18 dicembre 2020, n.173 tra innovazioni e criticità. JUDICIUM, p. 1-19, ISSN: 2533-0632S, 2022.

Iafrate P., *Catturati dentro i confini: il caso degli sfollati interni e il suo impatto sui diritti umani* nel Volume, OSPITI INDESIDERATI, Il diritto d'asilo a 70 anni dalla Convenzione Onu sui rifugiati, a cura di Benedetto Coccia e Antonio Ricci, progetto di ricerca promosso da Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e realizzato da Centro Studi e Ricerche IDOS, ISBN 978-88-6480-085-1, p.90-94, (in lingua italiana ed inglese),2022.

Iafrate P, Tutela dei minori: problematiche e criticità del Patto europeo Migrazione e Asilo in Quaderno CESPI (5) a cura di Sebastiano Ceschi e Andrea Stocchiero, Una strada accidentata, Italia e Europa tra politiche migratorie e processi di integrazione (p.29-31), Edizioni Donzelli, 2021, ISBN 978-88-5522-284-6

Rossi E., Vitali, L. (2021), "Integration Policies and Secondary Movements in the European Asylum System", Science and Peace, XII (1), pp. 175-193. ISSN 2039-1749

S. Zirulia, DECRETO SICUREZZA-BIS: NOVITÀ E PROFILI CRITICI- Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, recante Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (G.U. n. 138 del 14 giugno 2019), 18 giugno 2019, Rivista Penale, Diritto Contemporaneo, ISSN 2039-1676.

Iafrate P., Franco Pittau "La Criminalità a Roma e nel Lazio, funzionamento della giustizia e modifiche legislative, Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Quattordicesimo Rapporto, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione e con il supporto di Istituto di Studi Politici San Pio V. Edizioni IDOS Roma, Giugno 2019, p.134-140. ISBN 978-88-648-004-24.

G. Correale, L. Di Muro, CODICE DELL'IMMIGRAZIONE COMMENTATO, 2022

P. Iafrate "Lo status giuridico del minore straniero non accompagnato, a cura del Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Lazio, Avv. Jacopo Marzetti, I, Edizione, pag.149-182, Edizioni Maggioli, ISSN 978-88-916-3138-1, Dicembre 2018

Dossier statistico immigrazione. UNAR-Idos 2021, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell'UNAR, progetto sostenuto con i fondi Otto per mille della Chiesa Valdese. Edizioni IDOS 2016, p.181-190. ISBN 978-88-648-0070-7

P. Iafrate, F. Pittau “Immigrazione e Criminalità: elementi per una nuova valutazione” Dossier Statistico Immigrazione 2018, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con Confronti con la collaborazione dell’UNAR, progetto sostenuto con i fondi Otto per mille della Chiesa Valdese. Edizioni IDOS 2016, p.181-190. ISBN 978-88-648-0070-7

M. Ambrosini, Irregular Immigration in Southern Europe: Actors, Dynamics and Governance, Chaim, Palgrave, 2018 (monographic book, 164 pages)

P. Iafrate “La normativa sugli immigrati e sui rifugiati in Italia: tra formalità e operatività”, Affari Sociali Internazionali, n.1-2-3-4/2018, pp.175, ISSN 0390 – 1181 (Monografia), Edizione Idos, realizzata con il contributo del CNEL e la collaborazione del CREG – Università degli Studi di Roma – “Tor Vergata”

P. Morozzo Della Rocca, 2017. Immigrazione. Quali scenari alla frontiera italiana dell'Europa?. pp.301-310. In STUDIUM - ISSN:0039-4130, 2017.

Iafrate P., A. Ricci “CONCILIATING NATIONAL PROVISIONS WITH INTERNATIONAL REGULATIONS. THE CASE OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EU AND IN ITALY” in Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito Centro de Ciências Jurídicas - Universidade Federal da Paraíba V. 5 - Nº 02 - Ano 2016 – Migração, Mobilidade & Direitos Humanos ISSN | 2179-7137 | <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/index> 203.

Iafrate P. Rossi E. “Sistema di Asilo Europeo e i diritti umani dei rifugiati” in CITTADINO DEL MONDO IL DIRITTO SI SCEGLIERE DOVE VIVERE, Edizione ARACNE, Settembre 2015; p.29 - 43, ISBN 978-88-548-8756-5.

Iafrate P., “La finestra sul mondo”: “La nuova Libia prospettive ed attese, pubblicato sulla rivista del Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno - Primo Piano/Agenda Migranti n. 4/13 pp. 103-107 ISSN 2037-464X.

International Handbook On The Economics Of Migration Klaus F. Zimmermann , Amelie F. Constant (eds.) Edward Elgar Editor , 2013

Iafrate P. , Procedure di asilo fra controllo e diritti umani in “I Rifugiati in Italia e in Europa”, Enzo Rossi e Luca Vitali, G. Giappichelli Editore - Torino; ISBN 978-88-348-1895-4.

M. Ambrosini, Sociologia delle migrazioni, Il Mulino, Bologna, 2011 (nuova edizione)

http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_4_aprile_2019.pdf

http://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_del_ministro_n._141001418_15_aprile_2019.pdf

Ufficio Stampa della Corte costituzionale Comunicato del 20 Giugno 2019

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190620203711.pdf

Coalizione italiana libertà e diritti civili (Cild) ha dedicato ai Cpr italiani, il Rapporto “Buchi neri”, https://cild.eu/wp-content/uploads/2021/10/ReportCPR_Web.pdf

<https://www.refworld.org/cases,ECHR,4d429fe82.html> [accessed 18 March 2023].

<https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22%3A%5B%22003-6443361-8477507%22%5D%7D>

European Court of Human Rights (41416/08) - Court (Fourth Section) - Judgment (Merits and Just Satisfaction)

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 4 marzo 2014 - Ricorso n. 18640/10 - Grande Stevens e altri c. Italia:

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/425548.pdf>

Tribunale di Salerno, decreto del 4 dicembre 2022, <https://www.meltingpot.org/2022/12/protezione-speciale-al-richiedente-la-sua-stabilita-lavorativa-in-italia-si-contrappone-alla-precarieta-socioeconomica-del-paese-di-origine/>

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp;jsessionid=2388CE1EEB0147126D0337540931BE19.ajpAL02?facetNode_1=0_8_1_11&facetNode_2=1_2\(2014\)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU997175](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp;jsessionid=2388CE1EEB0147126D0337540931BE19.ajpAL02?facetNode_1=0_8_1_11&facetNode_2=1_2(2014)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU997175)

Sentenza Corte Cost. 220/2012

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=22>

Sentenza Corte Cost. 171/2007

<http://www.cortecostituzionale.it/stampaPronunciaServlet?anno=2007&numero=171&tipoView>

https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel094-2020_NOV_NORM_PROTEZIONE_INTERN.LE.pdf

<https://www.penalecontemporaneo.it/d/6754-la-legittima-difesa-dei-migranti-e-lillegittimita-dei-respingimenti-verso-la-libia-caso-vos-thalassa>

https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-03/cruscotto_statistico_giornaliero_17-03-2023.pdf