

Contributo del Tavolo Asilo e Immigrazione all'esame del disegno di legge n. 591 (decreto legge 10 marzo 2023, n. 20 - Ingresso lavoratori stranieri e contrasto immigrazione irregolare) inviato alla Commissione Affari costituzionali del Senato

Il Tavolo Asilo e Immigrazione

Il Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI)¹ è la principale coalizioni nazionale di organizzazioni impegnate nel campo della protezione internazionale, del diritto dell'immigrazione e delle politiche migratorie.

Tra gli obiettivi del TAI, c'è quello di intervenire nel dibattito pubblico e politico sui temi di interesse, offrendo altresì il proprio contributo ai decisori per introdurre le necessarie modifiche a una normativa ormai anacronistica, poco funzionale alle reali esigenze del Paese e alla tutela dei diritti delle persone.

Osservazioni preliminari al decreto legge 10 marzo 2023, n. 20

Il decreto legge, licenziato dal Consiglio dei Ministri all'indomani della strage di Steccato di Cutro del 26 febbraio 2023, è stato presentato come un provvedimento necessario per il contrasto al traffico di esseri umani e agli ingressi irregolari sul territorio nazionale.

Il presente documento affronterà nei prossimi paragrafi le principali misure contenute nel testo.

Preliminarmente, si deve evidenziare come l'attuale esecutivo, in linea con il *modus operandi* dei precedenti, abbia ritenuto opportuno avvalersi dello strumento del decreto legge che, in base all'art. 77 della Costituzione, dovrebbe essere emanato solo in condizioni di necessità e urgenza. L'utilizzo eccessivo della decretazione d'urgenza per normare, totalmente o parzialmente, alcuni istituti relativi al diritto d'asilo e al diritto dell'immigrazione desta perplessità e preoccupazione. A tal proposito, infatti, preme porre in evidenza come i movimenti migratori e la gestione delle domande di protezione internazionale siano da considerarsi fenomeni strutturali della società globale e, pertanto, non richiedono provvedimenti eccezionali che intervengono su molteplici profili senza la doverosa attenzione alla coerenza e all'attualità delle misure adottate, bensì interventi organici, di sistema e innovativi per superare un quadro normativo ormai datato e controproducente. Inoltre, l'attuale *iter* parlamentare di conversione in Legge non consente di avviare un confronto serio ed esaustivo tra forze politiche sulle criticità dell'attuale sistema e sulle possibili correzioni, dovendo rispettare un calendario serrato e circoscritto ai soli profili toccati dalle disposizioni del decreto.

¹ Fanno parte del Tavolo Asilo e Immigrazione:

A BUON DIRITTO, ACAT ITALIA, ACLI, ACTIONAID, AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, ARCI, ASGI, AVVOCATO DI STRADA ONLUS, CARITAS ITALIANA, CENTRO ASTALLI, CGIL, CIES, CIR, CNCA, COMMISSIONE MIGRANTI E GPIC MISSIONARI COMBONIANI ITALIA COMUNITA' DI SANT'EGIDIO, COMUNITA' PAPA GIOVANNI XXIII, CONNGI, DANISH REFUGEE COUNCIL ITALIA, EMERGENCY, EUROPASILO, FCEI, FOCUS - CASA DEI DIRITTI SOCIALI, FONDAZIONE MIGRANTES, FORUM PER CAMBIARE L'ORDINE DELLE COSE, INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE ITALIA, INTERSOS, LEGAMBIENTE, MEDICI DEL MONDO ITALIA, MEDICI PER I DIRITTI UMANI, MOVIMENTO ITALIANI SENZA CITTADINANZA, MEDICI SENZA FRONTIERE ITALIA, OXFAM ITALIA, REFUGEES WELCOME ITALIA, SAVE THE CHILDREN, SENZA CONFINE, SOCIETÀ ITALIANA MEDICINA DELLE MIGRAZIONI, UIL, UNIRE.

Infine, come emerge con chiarezza dai paragrafi successivi, la paventata portata innovativa delle nuove disposizioni in realtà introduce minimi cambiamenti alla normativa, di cui pochi da ritenere positivi, che rimane di fatto inalterata nella sostanza e quindi affetta dai medesimi limiti ormai noti e denunciati da anni dalla società civile.

Prima di passare all'analisi dei singoli profili, è opportuno ribadire che, nonostante gli apprezzabili sforzi per semplificare e accelerare le procedure di assegnazione delle quote di ingresso e del rilascio dei visti, il decreto non interviene sulle maggiori criticità connesse al sistema dei flussi italiano, sostanzialmente immutato dal 2002 e unanimemente riconosciuto come il maggiore ostacolo all'apertura di nuovi canali regolari.

Il decreto flussi, inoltre, non può essere lo strumento per tutelare l'incolumità delle persone bisognose di protezione internazionale e che sono costrette a emigrare - come per esempio le vittime della strage di Steccato di Cutro -, per le quali sono necessari ulteriori canali, al momento inadeguati e scarsamente implementati.

L'ulteriore revisione *in peius* della protezione speciale, che suscita numerose perplessità in relazione al rispetto degli obblighi internazionali e costituzionali in materia di vita privata e familiare, rischia di aumentare il numero delle persone irregolarmente soggiornanti, andando ad aggravare una situazione già complicata in seguito al decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113. L'ulteriore richiamo all'apertura di nuovi Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) conferma la sostanziale continuità del provvedimento con le politiche del passato più o meno recente, in cui la privazione della libertà personale è stata l'unica risposta possibile a quella stessa irregolarità generata dal Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* o TUI).

Pertanto, le misure del decreto legge 20/23 non appaiono particolarmente innovative né funzionali all'obiettivo dichiarato - il contrasto al traffico di esseri umani e la tutela delle persone - poichè non incidono sulle reali cause alla base dell'irregolarità e di fatto obbligano, soprattutto chi è costretto alla fuga, a dover correre tutti i rischi connessi all'attraversamento irregolare delle frontiere.

Articolo 1 - Misure per la programmazione dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri

La procedura semplificata e in deroga alle disposizioni del TUI per la programmazione triennale dei flussi di ingresso regolari, e l'introduzione della facoltà di emanare ulteriori decreti flussi per il medesimo anno, ove necessario, rappresentano un'interessante innovazione ma non modificano la struttura di fondo della decretazione dei flussi che è di per sé produttiva di irregolarità e costringe le persone straniere, aspiranti lavoratori/lavoratrici, a entrare irregolarmente in Italia.

L'allocazione di uno *stock* di quote in via preferenziale ai Paesi che si impegnano a promuovere campagne mediatiche per la sensibilizzazione e l'informazione dei rischi connessi all'attraversamento irregolare delle frontiere appare, inoltre, di dubbia utilità, in quanto le persone che decidono di partire sono già a conoscenza di tali pericoli, oltre a implementare

un sistema di selezione dei Paesi di provenienza di aspiranti lavoratori/lavoratrici non necessariamente coerente con la composizione dell'immigrazione attuale.

Si rischia di introdurre un criterio discriminatorio, poiché non si chiariscono le modalità di *follow-up* sull'efficacia di tale attività e, di conseguenza, dell'applicazione del relativo criterio per l'attribuzione delle quote.

Articolo 2 - Misure per la semplificazione e accelerazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro

Si accolgono con favore le semplificazioni nella procedura di rilascio del nulla osta al lavoro, mutate dal decreto legge 21 giugno 2022, n. 77, e applicabili anche per i prossimi anni.

Tuttavia, si invita a prestare particolare attenzione alle procedure di asseverazione dei requisiti richiesti, in capo a consulenti del lavoro e alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, in quanto è sempre auspicabile un controllo più incisivo dell'Amministrazione per prevenire e sanzionare eventuali irregolarità.

Articolo 3 - Ingresso e soggiorno al di fuori delle quote

L'art. 3 disciplina 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. Si tratta a ben vedere di una disciplina non troppo diversa da quella previgente, ovvero dall'art. 23 del TUI come riformato dalla legge 189/2002, che abrogò gli ingressi per inserimento nel mercato del lavoro previa garanzia. La citata norma è rimasta pressoché inattuata e non sembra che il modesto intervento novellatore possa cambiarne le sorti. Infatti l'intento dichiarato del decreto legge di disciplinare meglio i flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri rimane 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 un meccanismo di incontro diretto tra datori di lavoro e lavoratori². Si tratta di procedure realmente nuove ed efficaci che vengono richieste da anni da studiosi degli ingressi per lavoro³. La nuova norma non consente invece l'incontro diretto tra domanda e offerta di lavoro a coloro che hanno svolto i corsi professionali all'estero, riproponendo una situazione del tutto irrazionale, in quanto essi non conoscono di norma nessun datore di lavoro in Italia che, anche se alla ricerca di quei profili professionali mancanti, non assumerà un lavoratore che non ha mai incontrato e che non ha potuto neppure effettuare un periodo di prova. La nuova normativa non interviene neppure nei confronti degli

² In tal senso, si veda la [proposta di Legge di iniziativa popolare](#) della Campagna Ero Straniero, promossa e sostenuta anche da numerose realtà del TAI.

³ Tra gli studi recenti più significativi vedasi 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.](#)

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 TUI, introdotto per effetto della nuova Direttiva UE sugli ingressi per studio, ma perdono tale diritto nel caso di rientro nel Paese di origine anche per un breve periodo. Per conseguire effettivamente l'intento di disciplinare i flussi di ingresso regolare per lavoro con un approccio normativo innovativo, l'art. 3 va integrato, prevedendo la possibilità di rilascio di visti di ingresso per inserimento nel mercato del lavoro almeno per quegli stranieri che i) abbiano acquisito in Italia o all'estero la formazione professionale e linguistica nei corsi di formazione organizzati dai soggetti autorizzati dal Ministero del lavoro; ii) abbiano acquisito formazione in precedenza o altrove in corsi analoghi; iii) abbiano ottenuto titoli di studio universitario in Italia. L'accesso a questo ingresso per inserimento nel mercato del lavoro potrebbe avvenire sia con una domanda di visto presentata direttamente dall'interessato, sia per il tramite dei soggetti organizzatori dei corsi che sulla base di accordi con altri enti qualificati (i.e.: 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 propri o forniti dagli enti di formazione o da altri enti per la copertura delle spese del viaggio di andata e ritorno e per la copertura delle spese di sostentamento per il periodo di un anno, con importo pari all'importo annuo dell'assegno sociale. Agli stranieri che fanno ingresso con tale procedura verrebbe rilasciato un permesso di soggiorno di un anno per inserimento nel mercato del lavoro, o un permesso di soggiorno per laureati in Italia previsto dall'art. 39-bis, con possibilità di stipulare contratto di lavoro o di iscriversi a corsi di formazione ulteriori e l'obbligo di lasciare il territorio italiano qualora entro un anno non sia stato instaurato un rapporto di lavoro della durata di almeno un anno.

Articolo 5 - Ingresso dei lavoratori del settore agricolo e contrasto alle agromafie

Pur comprendendo la necessità di assicurare adeguate tutele al comparto agricolo e l'ingresso costante della manodopera ritenuta necessaria, bisogna prestare particolare attenzione all'assegnazione con priorità di quote disposte con ulteriori decreti flussi per i datori che hanno presentato correttamente domanda nell'ambito del Decreto flussi 2023 per lavoro agricolo.

I dati relativi al decreto per l'anno 2022 dimostrano che sono state presentate 98.000 domande per lavoro stagionale nel settore agricolo e turistico-alberghiero, rispetto alle 42.000 quote allocate⁴. Con l'attuale disciplina e considerando i numeri appena citati, le quote per lavoro agricolo indicate da un eventuale nuovo decreto potrebbero già essere destinabili, in tutto o in parte, ai datori che non sono risultati assegnatari nella procedura relativa al decreto per il 2023.

Questa agevolazione si va anche ad aggiungere alle semplificazioni introdotte dall'art. 1, c. 4, relative a ogni tipologia di quota che verrà prevista dal documento di programmazione triennale e ai relativi decreti flussi.

⁴ <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2501/Flussi-2021-presentate-oltre-200-mila-domande-per-ingressi-per-lavoro-e-conversioni>

Articolo 6 - Misure straordinarie in materia di gestione dei centri per migranti

L'art. 6 disciplina le modalità di prosecuzione del contratto di appalto laddove l'ente gestore, per gravi inadempimenti contrattuali, fosse ritenuto inidoneo a portarne avanti la realizzazione.

Sicuramente è importante garantire la prosecuzione delle attività di accoglienza in favore di fasce fragili, richiedenti asilo e rifugiati, che rischierebbero di veder minato il percorso di integrazione e l'accesso ai diritti fondamentali per cause a loro non imputabili. La norma solleva tuttavia dei dubbi sui possibili 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 e la continuazione della gestione prefettizia comporti una grave compressione della 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.

In linea generale va ricordato come sicuramente vi sono soggetti che operano nell'accoglienza che non si distinguono per corretta realizzazione dei progetti e che, anzi, andrebbero esclusi dalle gare di appalto.

Occorre, tuttavia, soffermarsi sulle ragioni che hanno aperto la strada ad organizzazioni che puntano a realizzare un servizio con standard molto bassi:

- Un sistema di accoglienza straordinaria - che straordinaria non è, essendo la norma e la stragrande maggioranza dei posti in accoglienza -, ove i bandi sono fatti continuamente a ribasso e dove il criterio di aggiudicazione resta la proposta economicamente più vantaggiosa
- Un sistema SAI, che dopo 21 anni dal suo avvio rimane ancora improntato a una irragionevole volontarietà dell'adesione degli Enti Locali, con creazione di gravi squilibri territoriali e forte lontananza rispetto all'obiettivo di divenire il sistema unico o quanto meno maggioritario. A causa di ciò il sistema SAI (e in precedenza lo SPRAR) è nei fatti solo un sistema complementare a quello dei centri CAS, ormai diventato la modalità ordinaria dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale⁵;
- Sproporzione di servizi offerti dai progetti SAI e CAS che determina una ingiustificata differenziazione tra persone che arrivano nel nostro Paese per chiedere asilo;
- Prefetture che procedono alla liquidazione delle spese anticipate dagli enti gestori dopo tempi di attesa eccessivamente lunghi, che mettono in difficoltà le organizzazioni che hanno ricevuto l'appalto, costringendole a risolvere i contratti.

Articolo 7 - Protezione speciale

L'articolo 7, c. 1, abroga le disposizioni legislative che prevedevano il rilascio del permesso per

⁵ Il Rapporto [Centri d'Italia - Il vuoto dell'accoglienza, 2022](#), a cura di Action Aid e Open Polis, parla di 63.000 posti in CAS e nei centri di prima accoglienza contro i 34.000 del SAI.

protezione speciale quando l'allontanamento dello straniero avrebbe comportato il rischio di violazione della sua vita privata e familiare.

L'abrogazione non cancella tuttavia l'obbligo dell'Italia di rispettare il diritto alla vita privata e familiare, tutelato dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti umani, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti umani, poiché è obbligo internazionale oltre che costituzionale, a cui lo Stato non può sottrarsi.

L'operazione compiuta dal presente decreto elimina quindi i criteri che il Legislatore aveva indicato per la valutazione del diritto alla vita privata e familiare proprio per sottrarre alla discrezionalità il suo accertamento e dunque per attenuare il possibile contenzioso giudiziario. L'operazione di abrogazione espone a grandissima discrezionalità l'applicazione dell'art. 19, c. 1.1. TUI, che si riverbererà sia sulla Pubblica Amministrazione sia sull'Autorità giudiziaria - entrambe già sofferenti per le scarse risorse -, nel contempo esponendo le persone straniere a uno *status* di incertezza giuridica, con rischio di pesante ricattabilità anche in ambito lavorativo.

Inoltre, l'abrogazione dei criteri è del tutto inconferente rispetto alla stessa titolazione del decreto legge n. 20, ed elimina uno dei pochi strumenti di emersione dall'invisibilità giuridica di migliaia di persone che già vivono sul territorio nazionale e qui lavorano o sono inserite nelle comunità territoriali.

In buona sostanza, l'art. 7 rappresenta un incentivo alla irregolarità, in contrasto anche con l'interesse pubblico.

Altrettanto grave è la previsione della rinnovabilità per una sola volta dei permessi per protezione speciale già rilasciati al momento dell'entrata in vigore del decreto legge e con durata solo annuale, poiché contribuisce a rispingere nell'irregolarità coloro che ne erano usciti per effetto del decreto legge n. 130/2020.

Si tratta di una previsione incompatibile con il rispetto del diritto alla vita privata e familiare, in quanto la protezione speciale è una forma di protezione che può venire riconosciuta anche nei casi di integrazione sociale o di presenza di legami familiari, a prescindere dal fatto che lo straniero svolga o meno una attività lavorativa. I diritti fondamentali sottesi alla protezione speciale non possono essere cancellati dal diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, se le condizioni in base alle quali la protezione è stata riconosciuta permangono, come i legami familiari e sociali. E' evidente, dunque, che l'impossibilità di ulteriori rinnovi della protezione speciale comporterà la negazione di diritti costituzionalmente garantiti, un aumento degli stranieri irregolari e passibili di sfruttamento, e un aumento del contenzioso giurisdizionale.

L'incertezza interpretativa derivante dalle modifiche rischia di inficiare il diritto di asilo costituzionalmente garantito e appare violare 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., in quanto elimina i criteri legali che orientavano la valutazione del rischio di lesioni al diritto alla vita privata e familiare. E' elevatissimo 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. Per tali motivi l'art. 7 deve essere soppresso oppure almeno

emendato nel senso di richiamare agli obblighi costituzionali e internazionali e rinviare a criteri di interpretazione della lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare, ovvero ai 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 e del suo inserimento nella società italiana.

Articolo 8 - Disposizioni penali

Il decreto prevede altresì l'inasprimento delle pene e un nuovo reato: *"Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina"*, punibile con la reclusione da 20 a 30 anni.

Occorre rilevare che l'inasprimento delle sanzioni penali non costituisce necessariamente un deterrente alla commissione del reato e che la predetta fattispecie penale, pur perseguendo l'obiettivo di contrastare le condotte illecite di traffico di esseri umani, sia strutturata con una formula ampia e indeterminata tale da porre problemi di aderenza ai principi costituzionali, in particolare rispetto al principio di tassatività della fattispecie penale, con conseguenti rischi di violazione dell'articolo 25 della Costituzione.

La fattispecie pone infatti sullo stesso piano condotte profondamente diverse tra loro e rischia di comportare interpretazioni estensive, finendo con il punire anche chi interviene per garantire misure di soccorso.

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

L'articolo introduce alcune modifiche in materia di espulsione, ricorsi e di decisioni sul riconoscimento della protezione internazionale. I profili di maggior criticità che si intende porre in evidenza sono quelli relativi ai commi 2 e 3. Il primo incide in materia di espulsione di cittadine e cittadini stranieri, eliminando la necessità della convalida del giudice di pace, per l'esecuzione, con accompagnamento coatto alla frontiera, del decreto di espulsione disposta da un'altra Autorità giudiziaria, 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, o nelle altre ipotesi in cui sia stata disposta l'espulsione dello straniero come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale.

Il secondo, invece, abroga il termine dei 15 giorni entro cui lasciare il territorio nazionale, in caso di rifiuto del permesso di soggiorno. A tal riguardo, si ricorda che la giurisprudenza costituzionale riconosce che l'accompagnamento coatto alla frontiera è una misura che investe la libertà personale, e che per questo devono essere rispettate le garanzie costituzionali stabilite dagli articoli 13 e 24, in riferimento all'inviolabilità della libertà personale e al diritto di difesa.

Inoltre, l'abrogazione del termine di 15 giorni per lasciare il territorio nazionale a seguito di diniego di permesso di soggiorno è una previsione gravissima, poiché implica l'espulsione immediata dello straniero, senza che quest'ultimo possa avere diritto effettivo a un ricorso

sul diniego di permesso, e cioè sul presupposto dell'espulsione. Tale disposizione appare, dunque, lesiva del diritto costituzionale alla difesa, garantito a tutte le persone dagli artt. 24 e 113 Cost.; nonché dell'art. 47 della Carta fondamentale dell'Unione europea e del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti umani, i quali affermano il diritto a un ricorso effettivo - evidentemente violato da una norma che dispone il rimpatrio immediato, prima che l'Autorità giudiziaria possa esprimersi sul diniego di permesso di soggiorno.

Inoltre, in caso di rifiuto al rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, tale misura può prestarsi a interpretazioni particolarmente restrittive e prassi difformi, generando situazioni in cui al provvedimento di rifiuto del permesso potrebbe essere abbinato un decreto di espulsione.

Infine, preme ribadire come la misura stabilita dal comma 3, unitamente a quella disposta dal comma 1 - che circostringe 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 - vada di fatto a complicare senza ragionevole motivo la possibilità di usufruire dell'istituto della protezione internazionale e di avere accesso alle procedure di ricorso in caso di diniego. Occorre introdurre una modifica emendativa che preveda il pieno rispetto delle previsioni della CEDU, ovvero disponendo che 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.

Articolo 10 - Disposizioni per il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri

Sono ormai ben note le condizioni di trattenimento dei cittadini stranieri all'interno dei 10 CPR sul territorio nazionale, di cui da anni si denunciano il mancato rispetto dei diritti e della dignità delle persone ivi presenti.

Oltre alla sostanziale inefficacia di tali centri ai fini dell'esecuzione dell'espulsione, il ricorso al trattenimento costituisce un trattamento inutilmente afflittivo dello straniero in condizione di soggiorno irregolare, la cui unica colpa è tale *status* amministrativo, avallato e generato dalle storture già evidenziate del TUI.

Si ritiene che la semplificazione delle procedure per la creazione di ulteriori CPR non arrechi alcun tipo di beneficio né sia utile al contrasto all'immigrazione regolare.

Al contrario, sarebbe necessaria una riforma in linea con la Direttiva 2008/115/CE (cd. Direttiva Rimpatri), secondo cui il trattenimento costituisce *l'extrema ratio* e le misure alternative - non adeguatamente implementate dal nostro sistema - la regola, prevedendo altresì un sistema di revisione permanente della necessità del trattenimento in luogo dell'istituto della proroga su base mensile.

Articolo 11 - Clausola di invarianza finanziaria

L'art. 81, c. 3 Costituzione stabilisce il dovere che *"Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"*.

La *ratio* è evidentemente quella che, per ogni legge, il bravo legislatore ed amministratore debba conoscere i mezzi per coprire eventuali spese, in modo da non creare danno all'economia del Paese. È un esercizio di responsabilità. È ormai invalsa la prassi di inserire la cosiddetta "clausola di invarianza finanziaria", con cui il legislatore dichiara che dalle novelle non discendono ulteriori oneri per lo Stato. Tale clausola non deve mai trasformarsi in una clausola di stile, altrimenti si ha un aggiramento della disciplina costituzionale, con conseguente incostituzionalità della norma introdotta.

Ma vi è di più, in quanto secondo la giurisprudenza costituzionale la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge incostituzionale per mancanza di copertura non soltanto se si tratta di spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici".

La giurisprudenza costituzionale è infatti granitica nell'osservare che l'art. 81 Cost. *"imponesse che, ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte"*⁶.

In questa prospettiva, la Corte Costituzionale, con la sent. n. 197/2019, ha ribadito l'esigenza del rispetto di un principio di contestualità tra previsione di spesa e indicazione dei mezzi per farvi fronte e di congruità e attendibilità di questi ultimi⁷. In senso analogo, Corte Cost. n. 147/2018 ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione che, istituendo nuove funzioni pubbliche obbligatorie, analogamente a quanto avviene nel caso del testo di legge in esame, non ne aveva previsto le specifiche coperture.

Come evidenziato dal Servizio Bilancio del Senato, sarà necessario che le clausole siano accompagnate da dati ed elementi idonei a comprovare la sostenibilità, che garantiscano una trasparenza effettiva per la costruzione delle spese in bilancio, pena la violazione delle leggi sulla contabilità pubblica.

Per il Tavolo Asilo e Immigrazione

A Buon Diritto, ACAT Italia, ACLI, ActionAid, Amnesty International Italia, ARCI, ASGI, Casa dei Diritti Sociali, Centro Astalli, CGIL, CIES, CIR, CNCA, Commissione Migranti e GPIC Missionari Comboniani Italia, Comunità Papa Giovanni XXIII, CoNNGI, Europasilo, Danish Refugee Council Italia, Emergency, Fondazione Migrantes, International Rescue Committee Italia, Legambiente, Intersos, Medici del Mondo Italia, Medici Senza Frontiere Italia, Movimento Italiani Senza Cittadinanza, Oxfam Italia, Refugees Welcome Italia, Società Italiana Medicina delle Migrazioni, UIL, UNIRE

⁶ Ex multis, Corte Cost., n. 163/2020 e n. 307/2013.

⁷ Analogamente, ex multis, Corte Cost. n. 213/2008.