

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**Commissione Affari costituzionali**

*Audizioni informali*

*17 ottobre 2023*

Esame del disegno di legge C. 1458, di conversione del decreto-legge n. 133 del 2023 recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno.

*Prof. Roberto Zaccaria*  
*Presidente del Consiglio Italiano per i Rifugiati*

**1. Considerazioni sull'andamento della politica legislativa sull'immigrazione negli ultimi anni.**

Occorre osservare come l'andamento della politica legislativa degli ultimi 5 anni sia letteralmente schizofrenica. Tre Governi si sono succeduti e si contano almeno 7 decreti legge che hanno modificato e rimodificato le leggi regolatrici dell'immigrazione.

Il problema è estremamente preoccupante. Non solo per gli aspetti formali: non si riesce a dare un'appropriata veste legislativa ad uno dei temi centrali della società contemporanea. Anche dal punto di vista sostanziale è molto grave. Per un problema è strutturale non si riescono ad applicare strumenti che non siano emergenziali.

Ho parlato di 7 decreti legge attraverso tre Governi. Il Governo Conte Uno, con Ministro dell'interno Salvini, ne ha deliberati ben due che hanno richiesto precisazioni e distinguo da parte del Presidente della Repubblica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Decreto-Legge 4 ottobre 2018 n.113/2023 (convertito in legge 132/2018) Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Abolisce la protezione umanitaria e introduce la protezione speciale. Decreto-Legge 14 giugno 2019 n. 53 (convertito in legge 77/2019) Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Attribuisce al Ministro dell'interno il potere di limitare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine e di sicurezza pubblica + sanzioni amministrative tra 10 a 50 mila euro.

Il Governo Draghi, con la Ministra Lamorgese, ha fatto un solo decreto per ampliare la protezione speciale, in ossequio all'art.10 della Costituzione.<sup>2</sup>

Il Governo Meloni ha stabilito un vero e proprio record. In un anno ha deliberato ben 4 decreti legge. L'ultimo di questi è quello oggi in esame.<sup>3</sup>

È molto importante in questo periodo un decreto ministeriale. Quello che ha determinato l'esosa cauzione che conosciamo per non entrare in un CPR. Su questo decreto ha avuto molto da ridire la magistratura in sede di convalida.<sup>4</sup>

## **2. Il presente decreto legge offre due profili di incostituzionalità: mancanza di necessità ed urgenza in alcune disposizioni ed elevato grado di eterogeneità.**

È sufficiente una lettura un poco attenta dei contenuti del decreto per capire che tutte le disposizioni relative agli assetti retributivi delle forze dell'ordine non possono avere il carattere di urgenza richiesto dall'art. 77 Cost.

In secondo, si deve osservare che i vari articoli del decreto contengono disposizioni di natura niente affatto omogenea che vanno dalle espulsioni, ai visti d'ingresso, alla protezione

---

<sup>2</sup> Decreto-Legge 21 ottobre 2020 n.130 (convertito in Legge 18 dicembre 2020, n.173) - Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

<sup>3</sup> Decreto-Legge 2 gennaio 2023 n.1 cd. Decreto ONG (convertito in legge 15/2023) Disposizioni urgenti in materia di transito e sosta nelle acque territoriali delle navi non governative impegnate nelle operazioni di soccorso in mare; Decreto-Legge 10 marzo 2023 n. 20 cd. Decreto Cutro (convertito in legge n. 50/2023) Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare. Decreto-Legge 19 settembre 2023 n. 124 Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione. Prolunga a 18 mesi il tempo massimo di trattenimento dei migranti irregolari nei CPR e dà il via a un Piano straordinario per la costruzione di nuove strutture in tutta Italia. Decreto-Legge 5 ottobre 2023 n.133 Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno.

<sup>4</sup> Decreto interministeriale 14 settembre 2023 del Ministro dell'interno, del Ministro della giustizia e del Ministro dell'economia e delle finanze determina l'importo e le modalità per la prestazione di idonea garanzia finanziaria

internazionale, al delicatissimo tema dei minori non accompagnati, alle strutture di accoglienza, alle misure per i comuni e alle richiamate disposizioni per forze di polizia, vigili del fuoco, carabinieri e guardie di finanza.<sup>5</sup>

### **3. Il riferimento in molte disposizioni all'accresciuto afflusso di migranti.**

Il riferimento in molte delle disposizioni del decreto alla situazione derivante dall'accresciuto numero di migranti in arrivo, oltre che essere impropria (dato che negli anni passati abbiamo avuto numeri decisamente superiori), non è idonea in alcun caso ad ispirare disposizioni speciali o in alcun modo derogatorie.

Esiste una consolidata giurisprudenza secondo la quale le difficoltà derivanti dall'accresciuto afflusso di migranti e richiedenti asilo, in particolare per gli Stati che costituiscono le frontiere esterne dell'Unione europea, non esonerano gli Stati membri del Consiglio d'Europa dai loro obblighi ai sensi della Convenzione Edu (art.3) o di altre norme della UE<sup>6</sup>

Esistono direttive UE come quella sulla protezione temporanea che fanno riferimento ad afflussi eccezionali, ma hanno altri presupposti e recentemente proprio questa direttiva è stata applicata in riferimento all'Ucraina.

### **4. Disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati.**

Bisogna preliminarmente sottolineare che l'articolo art. 5 del DL va a modificare in modo restrittivo la Legge 47/2017 limitando in

---

<sup>5</sup> Articolo 1 (Disposizioni in materia di espulsioni per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sicurezza dello Stato) Articolo 2 (Potenziamento dei controlli sulle domande di visto di ingresso) Articolo 3 (Modifiche in materia di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento allontanamento) Articolo 4 (Presentazione della domanda di protezione internazionale e sospensione dell'esame per allontanamento ingiustificato) Articolo 5 (Disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati) Articolo 6 (Conversione dei permessi di soggiorno per minori stranieri non accompagnati) Articolo 7 (Strutture di accoglienza). Articolo 8 (Misure di sostegno per i comuni interessati da arrivi consistenti e ravvicinati di migranti). Articolo 9 (Supporto delle Forze Armate per esigenze di pubblica sicurezza) Articolo 10 (Misure relative al pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale delle Forze di polizia) Articolo 11, commi 1 e 2 (Risorse per Polizia di Stato e Corpo nazionale dei vigili del fuoco) Articolo 11, commi 3 e 4 (Risorse per Forze Armate e Arma dei carabinieri) Articolo 11, commi 5 e 6 (Interventi a supporto del Corpo della Guardia di finanza)

<sup>6</sup> M.S.S. c. Belgio e Grecia; Hirsi Jamaa e altri c. Italia, J.R. e altri c. Grecia.

maniera estremamente preoccupante i diritti dei minori stranieri che giungono in Italia.

Diverse sono le novelle introdotte: a) la previsione che i minori di età non inferiore a 16 anni possano essere accolti in una sezione dedicata nei centri di accoglienza per adulti, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni; b) in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, l'autorità di pubblica sicurezza può disporre lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti alla valutazione dell'età, di cui deve essere redatto un verbale da notificare all'interessato e all'autorità giudiziaria.<sup>7</sup>

In proposito, è opportuno richiamare quanto sopra abbiamo affermato sulla consolidata giurisprudenza (vedi nota 6). La Corte EDU ha rilevato che l'interesse degli Stati nel controllo delle frontiere in materia di immigrazione non deve privare i minori stranieri, specialmente se non accompagnati, della protezione giustificata dal loro *status*.

Si devono pertanto conciliare la tutela dei diritti fondamentali e le restrizioni imposte dalla politica di uno Stato in materia di immigrazione, fermo restando che l'estrema vulnerabilità del minore è il fattore decisivo e prevale sulle considerazioni relative al suo status di immigrato.

A tal fine fondamentale per una piena tutela del minore è l'applicazione del principio della presunzione della minore età<sup>8</sup>, che la Corte ritiene essere un elemento inerente alla tutela del diritto al

---

<sup>7</sup> Riteniamo necessario ripercorrere i principi del diritto internazionale e costituzionale che sostengono il sistema dei diritti riconosciuti ai minori stranieri che giungono in Italia. In tema di accertamento dell'età, la Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata con risoluzione dell'Assemblea generale 45/158 del 18 dicembre 1990, stabilisce espressamente che "Gli Stati dovrebbero astenersi dall'utilizzare metodi medici basati, inter alia, su analisi ossee e dentali, che possono essere imprecise, con ampi margini di errore, e possono anche essere traumatiche e dare luogo a procedimenti legali non necessari. Gli Stati dovrebbero assicurare che le loro decisioni possano essere riesaminate o appellate dinanzi a un idoneo organismo indipendente". Nella sua decisione del 15 giugno 2018 (EUROCEF c. Francia, reclamo n. 114/2015), il Comitato europeo dei diritti sociali ha ritenuto, tra l'altro, che "le determinazioni mediche dell'età applicate attualmente possano avere gravi conseguenze per i minori e che l'uso dell'esame osseo per determinare l'età dei minori stranieri non accompagnati sia inopportuno e inattendibile. L'uso di tale esame viola pertanto l'articolo 17 § 1 della Carta sociale europea"

rispetto della vita privata di uno straniero non accompagnato che dichiara di essere minorenne.

Il principio di presunzione implica che la procedura pertinente debba essere accompagnata da sufficienti garanzie procedurali, che comprendono chiaramente, sia nel diritto interno che in quello dell'Unione europea, la nomina di un rappresentante legale o di un tutore, l'accesso a un difensore e la partecipazione informata alla procedura di determinazione dell'età della persona la cui età sia considerata dubbia. Le garanzie previste dal diritto dell'Unione europea e internazionale disegnano una procedura di determinazione dell'età olistica e multidisciplinare, che non può essere garantita attraverso l'esecuzione di soli esami sanitari, già ritenuti condotta in violazione dell'articolo 8 della Convenzione edu.

Non solo piene garanzie vanno assicurate nella definizione della minore età, ma la giurisprudenza della Corte (Tarakhel c. Svizzera, n. 29217/12, CEDU 2014), ha sottolineato che gli Stati devono fornire ai minori non accompagnati condizioni di accoglienza adeguate alle loro esigenze. In particolare, le condizioni di accoglienza dei minori richiedenti asilo devono essere definite in relazione alla loro età, per assicurare che non creino una situazione di stress e ansia, con conseguenze traumatiche, che potrebbero addirittura raggiungere la soglia di gravità richiesta per essere comprese nell'ambito della proibizione di cui all'articolo 3 della Convenzione. L'art. 3, che non prevede eccezioni e che sancisce uno dei fondamentali valori delle società democratiche, richiede una valutazione di tutte le circostanze della causa, e in particolare dalla natura e dal contesto del trattamento, dal modo in cui è stato inflitto, dalla sua durata, dai suoi effetti fisici o mentali, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima

È in conclusione evidente che le norme introdotte dal presente articolo violano i suindicati principi di rango internazionale e costituzionale e non possono essere introdotti nel nostro ordinamento.

## **5. Disposizioni in materia di accoglienza**

L'articolo 7 del DL apporta delle modifiche agli articoli 11, 17 e 19 del d.lgs. 142/2015, stabilendo che in situazioni urgenti connesse ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti si possa derogare ai parametri di capienza massima previsti per i centri di accoglienza straordinari e governativi, consentendo di collocare un numero di richiedenti fino al doppio della capienza massima prevista, con gravi ripercussioni ovviamente sui più basilari diritti dei richiedenti.

Inoltre, l'articolo introduce la possibilità di accogliere fino al 50% in più della capienza massima nelle strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura.

Desta grave preoccupazione una previsione che per legge, senza alcuna considerazione di carattere qualitativo né di rispetto dei bisogni delle persone, raddoppia i posti in accoglienza in strutture straordinarie e governative che garantiscono già, dopo le riforme introdotte dal Decreto 20/2023, un livello di servizi molto basso. Centri in cui non è più garantita assistenza legale, assistenza psicologica e scuola di italiano.

Stiamo assistendo alla costruzione di un sistema di accoglienza totalmente depauperato dove, per la prima volta, viene normata la possibilità di avere dei centri "pollaio": il contrario di ciò che servirebbe per garantire un reale accesso alla protezione e a percorsi di inclusione positiva nel territorio.

Crediamo che l'applicazione di tale norma possa configurare situazioni di accoglienza che ledano i diritti fondamentali dei richiedenti asilo e segnatamente l'Art. 3 della Convenzione CEDU.

## **6. Domanda di protezione internazionale e sospensione dell'esame per allontanamento ingiustificato**

L'art. 4 del DL reca delle modifiche in materia di procedimento di riconoscimento della protezione internazionale. Si riferisce in particolare all'ipotesi in cui il richiedente non si presenti all'ufficio di polizia per la verifica della sua identità e per la formalizzazione della domanda, stabilendo che in questo caso la manifestazione di volontà precedentemente espressa non costituisce domanda d'asilo e, di conseguenza, il relativo procedimento non si considera instaurato.

Questa disposizione crea un pericoloso precedente perché sembrerebbe eliminare l'onere per lo Stato di considerare richiedente asilo chi abbia soltanto manifestato la volontà di richiedere il riconoscimento della protezione internazionale senza aver potuto ancora perfezionarne la formalizzazione.

La Direttiva Procedure n.32 del 2013 è chiara nel definire richiedente asilo "il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva" e fissa in due momenti distinti la procedura per l'acquisizione della domanda d'asilo: la presentazione e la registrazione della domanda d'asilo.

La disciplina interna ha traslato tale terminologia, definendo manifestazione della volontà ciò che la direttiva identifica come

presentazione e formalizzazione ciò che nella direttiva è registrazione della domanda d'asilo.

Da ciò discende che chi manifesta volontà di richiedere protezione internazionale in Italia deve essere già identificato come richiedente asilo e debba godere di tutti i diritti riconosciuti a tale categoria.

La conseguenza di non considerare richiedente asilo chi abbia solamente manifestato la volontà di riconoscimento della Protezione Internazionale potrebbe persino consistere nell'adozione di provvedimenti di espulsione o allontanamento nei confronti di chi è a tutti gli effetti un richiedente asilo, confliggendo con il principio di *non refoulement*.

Il precedente è, infine, pericoloso perché potrebbe avallare una prassi ormai invalsa nel sistema d'accoglienza di non consentire l'accesso ai centri SAI o CAS a chi non abbia ancora formalizzato la domanda d'asilo: la direttiva 33/2013 UE è invece chiarissima nel riconoscere il diritto all'accoglienza anche a chi abbia soltanto manifestato la volontà di chiedere asilo.

Tale norma si inserisce, inoltre, in un momento di grave criticità in tema di accesso alla procedura per richiedenti asilo. In alcuni territori, come quello di Roma, dal momento in cui un richiedente manifesta la volontà di chiedere protezione all'appuntamento per formalizzare la domanda possono passare anche 11 mesi. È evidente che interpretare la norma alla luce delle modifiche introdotte da tale articolo, esporrebbe per mesi richiedenti asilo all'impossibilità di fruire di diritti fondamentali, come quello alla salute, all'accoglienza, al lavoro.