

**Alla c.a. della 1<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato  
e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)  
Senato della Repubblica**

**Nota dell'UNICEF- Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, UNICEF- Ufficio Regionale dell'Europa e Asia Centrale- Ufficio Distaccato di Roma in merito al Disegno di Legge n. 591 "Conversione in legge del D.L. 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".**

## 1. Premessa

Con la presente nota tecnica, l'UNICEF-Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, Ufficio Regionale dell'Europa e Asia Centrale, Ufficio Distaccato di Roma, intende presentare le proprie osservazioni segnatamente ad alcuni profili del Disegno di Legge n. 591 "Conversione in legge del D.L. 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" al fine di garantire che il processo di conversione e ratifica parlamentare tenga in debita considerazione gli aspetti di rilievo volti a garantire l'adeguata protezione, accoglienza e presa in carico delle persone di minore età, dei nuclei familiari e delle donne giunte in Italia via mare.

## 2. Contesto

Nel 2022, 105.129 **persone sono giunte in Italia via mare attraverso** la rotta del Mediterraneo centrale, con un **aumento del 55.8%** rispetto al 2021<sup>1</sup>. Di questi, **circa il 12.7% (13.386)** è stato rappresentato da persone di minore età. Statistiche dell'UNHCR affermano, inoltre, che circa l'8% degli arrivi via mare nel 2022 sia stato rappresentato da donne.<sup>2</sup> La popolazione minorile giunta in Italia via mare a partire dal 2014 è stata ragguardevole: dal 2014 al 31 dicembre 2022 sono stati 96.712 i MSNA (Minori Stranieri Non Accompagnati) sbarcati in Italia dopo aver attraversato il Mediterraneo a costo di enormi rischi<sup>3</sup>.

**In termini generali, il trend degli arrivi via mare e via terra verso l'Italia è continuato ad aumentare incessantemente nei primi tre mesi del 2023. Al 15 marzo 2023, 20.021 persone sono giunte via mare: un aumento pari al 319% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente**<sup>4</sup>. In questo contesto i minorenni

---

<sup>1</sup> Si veda Ministero dell'Interno. Cruscotto Statistico Giornaliero, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2022\\_rev.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2022_rev.pdf)

<sup>2</sup> UNHCR, Italy Sea Arrival Dashboard December 2022 [si utilizza come fonte del disaggregato di genere il dashboard di UNHCR in quanto il cruscotto statistico del Ministero dell'Interno non riporta il dato degli arrivi via mare disaggregato per genere].

<sup>3</sup> L'analisi dei dati resi pubblici dal Ministero dell'Interno annovera 96.712 minori soli giunti via mare in Italia tra il primo gennaio 2014 e il 31 dicembre 2022. Si tratta di un dato parziale che non include i minori soli giunti attraverso i valichi terrestri o rintracciati sul territorio a seguito di ingresso irregolare, che consente tuttavia di avviare alcune considerazioni. Si veda <<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>>.

<sup>4</sup> Ministero dell'Interno. Cruscotto Statistico Giornaliero, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_15-03-2023\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_15-03-2023_0.pdf)

giunti sulle coste italiane senza un adulto di riferimento sono stati 2.004<sup>5</sup>, mentre le donne rappresentano circa il 14% degli arrivi.<sup>6</sup>

Lampedusa resta ad oggi il principale punto di approdo via mare. Tuttavia, un aumento significativo degli sbarchi continua ad essere rilevato anche in altre regioni meridionali, come Calabria e Puglia. La rotta migratoria del Mediterraneo Centrale resta tra le più pericolose: nel 2022 è stato riportato un totale di **2.406 persone disperse nel Mediterraneo di cui 118 persone di minore età**<sup>7</sup>. Nei soli primi tre mesi del 2023 le morti contate nel Mediterraneo sono state 390 di cui 43 persone di minore età<sup>8</sup>.

La maggioranza dei ragazzi e delle ragazze giunti in Italia senza un adulto di riferimento proviene da Paesi con condizioni socioeconomiche fragili e servizi educativi e sanitari carenti o pesantemente condizionati da instabilità politica o da crisi umanitarie prolungate. Al 31 gennaio 2023 il sistema di accoglienza italiano ospitava **20.089 MSNA**<sup>9</sup>, un dato in forte aumento rispetto allo stesso periodo di rilevazione del 2021 (+64%) e del 2020 (+184%).

Al 31 gennaio 2023, tra i Paesi di provenienza maggiormente rappresentati nel sistema di accoglienza minorile vi sono: l'Ucraina (5.042), l'Egitto (4.899), la Tunisia (1.800), l'Albania (1.347) e il Pakistan (1.082). Le ulteriori cittadinanze maggiormente rappresentate sono l'afghana (866), l'ivoriana (706), la gambiana (667), la guineana (610) e la bangladese (571). Nel 2022, **tra gli MSNA in accoglienza è andato progressivamente aumentando rispetto al 2021, il numero delle persone di minore età giunte via mare da Egitto, Pakistan, Afghanistan, Costa d'Avorio e Gambia.**

La popolazione minorile non accompagnata accolta nelle strutture di prima e seconda accoglienza in Italia resta composta principalmente da **ragazzi (85,1%)**, sebbene rispetto al 2021 si evidenzia un aumento significativo della presenza femminile (15% in più a fronte di una incidenza poco superiore al 3% rispetto al 31 dicembre 2021). Con riferimento all'età, **il 44,4% dei MSNA ha 17 anni, il 24% ha 16 anni, l'11,3% ha 15 anni e il 20,3% ha meno di 15 anni.** Rispetto al 2021 l'incidenza percentuale dei diciassetenni è in forte discesa (44,4%), **a fronte dell'aumento della quota di persone minorenni di età pari o inferiore ai 15 anni (31,5%).** Questo nuovo trend è connesso principalmente alla presenza di MSNA di cittadinanza ucraina, che rappresenta più del 59% dei MSNA con età inferiore a 15 anni. Rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente, inoltre, l'incidenza percentuale delle persone minorenni con età inferiore ai 15 anni è in aumento, a fronte della diminuzione della quota di persone minorenni di età superiore ai 16 anni.

Questi dati sulla presenza minorile in accoglienza escludono i minorenni -nei fatti invisibili- **che risiedono al di fuori del sistema di accoglienza a causa del mancato accesso al sistema di protezione o dell'allontanamento volontario**<sup>10</sup>. Nel solo 2022 i MSNA allontanatisi volontariamente dalle strutture di accoglienza sono stati 7.526, perlopiù ragazzi provenienti da Tunisia, Egitto e Afghanistan. Resta inoltre la

<sup>5</sup> Si veda Ministero Interno, Cruscotto Statistico Giornaliero,

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

<sup>6</sup> UNHCR Operational Data Portal Italy <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

<sup>7</sup> I dati disaggregati per genere sono estremamente limitati, in quanto tra le 2.406 persone disperse nel Mediterraneo nel 2022, 300 sono state riportate essere di sesso maschile e 143 di sesso femminile, mentre per le restanti 1.963 persone non vengono riportate queste specifiche.

<sup>8</sup> Si veda IOM Missing Migrant project, <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

<sup>9</sup> Questi e i dati a seguire sono stati diffusi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rapporto di approfondimento semestrale MSNA al 31 dicembre 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-31-dicembre-2022.pdf>

<sup>10</sup> Dati del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-31-dicembre-2022.pdf>

questione **dell'identificazione delle ragazze straniere non accompagnate, le quali sono talvolta** costrette dai trafficanti o da persone terze a dichiarare di avere più di 18 anni per evitare di essere identificate come minorenni; è stato inoltre riferito che ragazze sposate, incinte o con figli sono, a volte, automaticamente registrate come adulte, senza adeguate procedure di valutazione dell'età. Di conseguenza, molte ragazze straniere non accompagnate non vengono identificate e registrate, e rischiano di non ricevere un'adeguata attenzione e un opportuno supporto.<sup>11</sup>

Sebbene il sistema di protezione italiano disponga di un solido quadro legale a tutela dei MSNA, il sistema di protezione e accoglienza delineato dalla L. 47/2007 e dal D.lgs. 142/2015, resta ad oggi parzialmente realizzato e messo alla prova dall'aumento consistente delle persone di minore età nelle strutture di accoglienza di primo e secondo livello registrato a partire dal 2022 e in modo crescente a partire da gennaio 2023.

Il sistema di accoglienza per i MSNA dovrebbe infatti essere costituito da:

- strutture governative di prima accoglienza atte ad assicurare soccorso ed accoglienza tempestiva e specializzata, nonché ad assolvere a funzioni essenziali quali l'identificazione - incluso l'accertamento dell'età nei casi in cui esso si renda necessario – e il servizio di informativa legale.
- strutture di seconda accoglienza parte del Sistema Accoglienza e Integrazione- SAI, che assicurano accoglienza e inclusione a più lungo termine.

Ad oggi, differentemente da quanto previsto dalla normativa vigente, il collocamento dei MSNA a seguito dell'arrivo nelle strutture di prima accoglienza si realizza in varie modalità di accoglienza: centri finanziati a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) e gestiti a livello centrale dal Ministero dell'Interno; centri di accoglienza straordinari istituiti dai Prefetti (c.d. CAS minori) e gestiti dalle Prefetture; case-famiglia e comunità socioeducative gestite dai singoli Comuni; strutture SAI che, diversamente dalla loro funzione, erogano servizi di prima accoglienza. Questa frammentarietà di prassi sta comportando note difficoltà gestionali a carico delle istituzioni centrali, periferiche e degli enti locali unitamente a conseguenze preoccupanti sui percorsi di protezione e inclusione delle persone di minore età.

Il numero di sbarchi ravvicinati registrati nell'ultimo trimestre ha ulteriormente messo sotto pressione il sistema di accoglienza. In questo contesto l'approccio emergenziale -che l'intesa del 2014<sup>12</sup> e la successiva normativa mirava a superare – resta tuttora presente, con aggravio costante per Comuni e Prefetture che sono sempre più spesso chiamate ad intervenire anche attraverso la creazione di strutture temporanee.

Inoltre, **nonostante la legge 47/2017 promuova lo strumento dell'affidamento familiare come strada prioritaria di accoglienza dei MSNA rispetto al ricovero nelle strutture**, la stragrande maggioranza dei 20.089 MSNA presenti in Italia al 31 dicembre 2022 risulta ancora in strutture di accoglienza, a fronte di una minima parte (pari a circa il 23%)<sup>13</sup> in affidamento a privati.

In tale contesto anche a causa della marcata esiguità dei posti disponibili nel sistema di accoglienza, non sempre e non ovunque il sistema di accoglienza è riuscito **garantire standard minimi di accesso ai servizi essenziali**, nonché evitare che i MSNA fossero accolti in strutture miste per età e genere, in cui sono maggiori i **rischi di esposizione a violenza, inclusa quella di genere, sfruttamento e abuso**. In particolare, **donne e minori straniere non accompagnate**, a causa delle loro specifiche vulnerabilità, affrontano sfide ulteriori connesse al maggior rischio di subire **forme di abuso e violenza di genere**. Nei punti di sbarco e nel

<sup>11</sup> Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, 'Rendere visibile l'invisibile: L'identificazione delle minori straniere non accompagnate in Bulgaria, Grecia, Italia e Serbia', UNICEF Ufficio Regionale per l'Europa e l'Asia Centrale, Ginevra, 2020.

<sup>12</sup> Si veda Intesa sancita in Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, circolare n. 8555/2014, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/circ.\\_8855\\_del\\_25\\_luglio\\_2014.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/circ._8855_del_25_luglio_2014.pdf)

<sup>13</sup> La gran parte dei minori accolti in famiglia sono provenienti dall'Ucraina (92%), e nel 46% dei casi sono accolti da propri familiari residenti in Italia (nel 53% dei casi si tratta di nonne) mentre il restante 54% dei minori ucraini sono stati accolti da famiglie senza vincolo di parentela (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rapporto approfondimento semestrale, gennaio 2023, p. 46).

sistema di accoglienza, le sfide relative ai meccanismi di invio a servizi specializzati per le categorie vulnerabili, incluse le persone sopravvissute a violenza di genere, la privacy ridotta, il sovraffollamento, il limitato accesso a strutture separate per genere e le considerazioni limitate per i bisogni e i rischi specifici delle ragazze possono creare loro ulteriori rischi. I rischi rimangono anche una volta uscite dal sistema di accoglienza, ed è per questo essenziale assicurare servizi adeguati di prevenzione e risposta alla violenza di genere anche in questa fase.

Rischi di protezione e preoccupazioni rispetto alle condizioni di accoglienza nel sistema di prima accoglienza permangono, inoltre, anche per i casi dei nuclei familiari. Nel 2022 e nei primi mesi del 2023, circa il 7% delle persone arrivate via terra e mare è stato costituito da minori accompagnati<sup>14</sup>. Le evidenze raccolte<sup>15</sup> nei primi mesi del 2023 durante gli eventi di sbarco dimostrano presenze di nuclei familiari ad alta vulnerabilità, laddove costituiti da madre minorenne o da fratelli con almeno uno di essi di minore età. Le evidenti necessità di protezione e attenzione di tali gruppi rimangono disattese, a cominciare dalla lunghezza del tempo di permanenza nell'hotspot e nei centri di prima accoglienza. La tempestiva identificazione dei bisogni specifici e il pronto trasferimento nelle strutture adeguate alla presa in carico di tali nuclei, così come la necessità di preservare e tutelare l'unità familiare durante tutto il percorso di protezione e accoglienza, rimangono quindi misure prioritarie.

### 3. Profili di incompatibilità del Decreto Legge 20/2023 con la normativa europea ed internazionale

Il Decreto Legge 20/2023, nel suo impianto generale, interviene in maniera urgente sui flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare, prevedendo inoltre specifiche disposizioni in materia di permanenza regolare dei cittadini di Paesi terzi sul territorio nazionale, di cui si dirà più avanti (vedasi considerazioni in merito agli artt. 7, 8 e 9).

Uniformemente, vengono introdotte, all'art. 10, modifiche all'assetto esistente dei Centri per la Permanenza e il Rimpatrio (C.P.R.), estendendo l'arco temporale per la realizzazione di nuove unità, non incidendo in questo modo in maniera significativa sulle procedure per i rimpatri in vigore, la cui inefficacia e mancata conformità ai parametri di legge è stata da più parti rilevata e documentata<sup>16</sup>, anche alla luce del malfunzionamento dei C.P.R.

Parimenti l'art. 4 interviene sulla durata massima del permesso di soggiorno per lavoro a tempo indeterminato, autonomo e per ricongiungimento familiare, fissando un (arbitrario) termine a tre anni, precedentemente non previsto dal testo di legge. Detta limitazione non appare presentare alcun beneficio concreto, posto che la delimitazione temporale del permesso di soggiorno a fronte di un contratto di lavoro a tempo indeterminato potrà unicamente determinare un sovraccarico delle competenti Questure, che ogni tre anni dovranno valutare nuovamente la persistenza dei requisiti per disporre il rinnovo del permesso di soggiorno, a fronte di un contratto di lavoro (requisito alla base del permesso) di durata illimitata.

**Ciò premesso, si dettaglia, di seguito, l'analisi delle disposizioni del D.L. 20/2023 maggiormente rilevanti per il mandato dell'UNICEF in Italia.**

#### Articolo 7 (Protezione speciale)

<sup>14</sup>UNHCR, Italy January Fact Sheet 2023, <https://reliefweb.int/report/italy/unhcr-italy-factsheet-january-2023>.

<sup>15</sup> I dati sugli sbarchi e disaggregazione per età, genere e composizione nucleo familiare sono comunicati dalle Prefetture agli enti che partecipano a supporto delle operazioni di protezione agli sbarchi e nei centri Hotspot e di prima accoglienza.

<sup>16</sup> Si veda, tra i più recenti, "Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (1 luglio 2021 - 15 settembre 2022)", pubblicato il 21 febbraio 2023, e "Rapporto sulle visite effettuate nei centri di permanenza per i rimpatri (cpr) (2019-2020)", entrambi redatti dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

La previsione abroga parzialmente l'art. 19 T.U.I (D. Lgs. nr. 286/1998), eliminando gli ultimi due periodi del comma 1.1<sup>17</sup>, così limitando in modo significativo l'applicazione, ivi prevista, dell'istituto della protezione speciale. Detta modifica rischia di determinare ricadute molto significative sulla tutela dell'unità familiare dei nuclei di cittadini di Paesi terzi e, in particolare, delle persone di minore età, che si troverebbero ad alto rischio di separazione dai propri genitori i quali, in assenza della tutela così come prevista dall'articolo 19 nella sua formulazione originaria, rischierebbero di essere allontanati dal territorio nazionale.

L'abrogazione prevista dall'art. 7 del D.L. 20/2023 si traduce concretamente nell'estromissione del presupposto della violazione della vita privata e familiare ai fini del riconoscimento della protezione speciale. **Pur rimanendo all'interno dell'ordinamento** (vedasi successivo comma 1.2, art. 19 T.U.I., rimasto inalterato), **l'istituto appare così drasticamente ridimensionato.**

Nella disciplina previgente, infatti, la violazione del diritto alla vita privata e familiare era valutata alla luce di una serie di parametri quali la durata e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato sul territorio nazionale, il suo effettivo inserimento sociale, la durata del soggiorno in Italia nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese di origine. In diretta applicazione dell'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (CEDU), la norma adottava dunque una definizione di vita privata e familiare tale da ricomprendere e tutelare tutte le situazioni nelle quali il richiedente protezione avesse legami famigliari "significativi" sul territorio nazionale, come per esempio figli e figlie di minore età, con ciò dando piena attuazione alla CEDU e, nello specifico, al diritto del/della persona di minore età a vivere e crescere insieme ai propri genitori e, grazie alla loro permanenza sul territorio nazionale, a vedere attuato il diritto all'istruzione e alla salute. In questa linea, la condizione giuridica delle persone di minore età risultava così tutelata anche nella delicata fase della transizione all'età adulta, durante la quale, non solo la presenza dei genitori sul territorio nazionale, ma soprattutto la loro permanenza regolare sullo stesso, evitava il rischio di marginalizzazione ed espulsione della persona di minore età al compimento della maggiore età, garantendo pertanto allo stesso una continuità della permanenza regolare sul territorio nazionale ed un conseguente accesso ai diritti fondamentali, che sarebbe risultata invece compromessa in caso di irregolarità amministrativa del genitore, dalla quale dipende, come è noto, anche quella della persona di minore età, che sarebbe pertanto potenzialmente espellibile, al pari del genitore.

**Venendo meno la previsione degli ultimi due periodi del comma 1.1. dell'art. 19 T.U.I, i nuclei familiari all'interno dei quali vi sia anche solo un componente in condizione di irregolarità amministrativa sul territorio nazionale si troverebbero quindi illegittimamente separati e/o destinatari di procedimenti ablativi, con ciò determinando un grave pregiudizio della condizione dei figli minorenni *in primis*, i cui diritti fondamentali, così come previsti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Convention on the Rights of the Child - CRC) verrebbero significativamente compromessi. Ciò determinerebbe inoltre un significativo disallineamento della normativa nazionale ai diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, tutelati invece in modo pieno dalla normativa previgente.**

**Le modiche dell'art. 19 T.U.I. introdotte dall'art. 7 del decreto, presentano, inoltre, una serie di elementi che, così come formulati, determinano un rischio di una sua applicazione difforme sul territorio nazionale,**

---

<sup>17</sup> Periodi abrogati "Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della ((sua)) vita privata e familiare, a meno che esso ((sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla [legge 24 luglio 1954, n. 722](#), e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)). Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene 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".

financo contraria al testo di legge, come peraltro le prassi in atto delle competenti Questure sembrano già rilevare. Si registrano, a titolo di esempio, prassi attuative che, a seguito dell'emanazione del D.L. 20/2023, vanno dalla negazione della possibilità di presentare l'istanza di rilascio del permesso di protezione speciale a seguito di decisione della competente Commissione Territoriale perché giunta dopo l'entrata in vigore del Decreto, ad appuntamenti rilasciati previamente all'entrata in vigore del decreto per la presentazione dell'istanza al Questore considerati non più validi in quanto programmati per una data successiva all'entrata in vigore del decreto e/o non inclusi nelle ipotesi di legge.

Detta, già confusa, prassi applicativa della norma è dovuta principalmente a due aspetti: da un lato, al limite temporale introdotto dal secondo comma dell'art. 7 per le istanze presentate prima dell'entrata in vigore del decreto o per le quali lo straniero aveva già ricevuto l'invito del Questore, al fine di dare applicazione alla disciplina previgente, senza chiarire che cosa debba intendersi per "invito alla presentazione", così escludendo casistiche molto rilevanti nella prassi; dall'altro, dal permanere della possibilità di presentazione dell'istanza per il rilascio della protezione speciale direttamente al Questore, rimasta inalterata (vedasi secondo periodo del comma 1.2, art. 19 T.U.I.), rispetto alle quale si registrano già i primi orientamenti restrittivi che tendono a limitare *in toto* la possibilità di accedere a questa modalità di presentazione.

**Detto scenario sembra dunque determinare un alto rischio di applicazione ad intermittenza della norma, suscettibile di creare prassi applicative significativamente difformi rispetto al testo di legge, alle quali si accompagnerebbe, in caso di asserita irricevibilità di istanze dirette al Questore, un incremento decisivo delle istanze di protezione internazionale, come alternativa all'inibizione di detta prerogativa.**

Tale rischio è infatti strettamente legato alla formulazione dell'art. 7 del decreto ed alle sue ricadute sulla previsione dell'art. 19. La novella legislativa non chiarisce infatti che cosa si debba intendere per "*istanze già presentate fino all'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*", non compiendo doverose differenze tra situazioni tra loro difformi (a titolo di esempio, istanze di rilascio del permesso presentate a seguito di provvedimento della Commissione territoriale, nella quali il diritto alla protezione speciale è già riconosciuto ed il rilascio del relativo permesso di soggiorno è un atto non discrezionale del Questore, ed istanze di riconoscimento della protezione speciale presentate direttamente al Questore e soggette al vaglio della competente Commissione Territoriale) né ricomprendendo una casistica esaustiva, creando così una potenziale e seria incertezza applicativa, suscettibile di risolversi in un diniego totale di accesso alla protezione speciale *tout court*.

Ebbene, situazioni come il possesso dell'appuntamento rilasciato dalla competente Questura per la presentazione dell'istanza di protezione speciale ricadrebbero dunque in un limbo, non previsto dalla norma – la quale non chiarisce infatti se ricadano nella fattispecie dell'invito anche gli appuntamenti cartacei consegnati dalla Questura per la presentazione dell'istanza (che in talune occasioni prevedono un appuntamento programmato per marzo 2024) –, suscettibile come tale di interpretazioni discrezionali. Se da un lato, infatti, come emerge chiaramente anche dal D.L. n. 20/2023, la protezione speciale non risulta abrogata, dall'altro il limite temporale per la presentazione delle istanze di rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, nonché l'incertezza della formula usata ("invito alla presentazione dell'istanza"), non solo non risulta conforme all'impianto generale dell'art. 19 T.U.I. ma presta il fianco ad applicazioni strumentali e illegittime, come tali idonee ad inibire l'accesso alla protezione speciale ad un rilevante numero di richiedenti, inclusi i neomaggiorenni.

**Alla luce di quanto esposto, si propongono i seguenti emendamenti, al fine di uniformare la normativa nazionale alle disposizioni europee ed internazionali in materia:**

- Introdurre, dopo il secondo periodo del comma 1.1 dell'art. 19 T.U.I., del capoverso *“o qualora sussistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione della sua vita privata e familiare”*

- Riformulare il secondo comma dell'art. 7 D.L. 20/2023, come segue *“per le istanze presentate fino all'entrata in vigore del presente decreto, ovvero per le quali il richiedente abbia ricevuto un appuntamento per la formalizzazione dell'istanza e/o un invito alla presentazione della stessa da parte della competente Questura, nonché per le istanze conseguenti a provvedimento di riconoscimento della Commissione Territoriale, continua ad applicarsi la disciplina previgente”*.

#### Articolo 8 (Disposizioni penali)

La norma prevede un significativo aumento delle pene per il grave delitto di cui all'art.12, co. 1 e 3, T.U.I., nonché l'introduzione di una nuova fattispecie all'art. 12 bis, T.U.I., ovvero “Morte o lesione come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina”.

A seguito della modifica del D.L. 20/2023, l'art. 12bis, ad una sua prima lettura, sembra ripetere quanto già previsto dall'art. 12, comma 1 in tema di favoreggiamento (con la sola integrazione di avere effettuato il trasporto con modalità tali da esporre la persona trasportate a pericolo per la loro vita o la loro incolumità, o sottoponendole a trattamenti inumani o degradanti, condotte che integrano la circostanza aggravante di cui all'art. 12, co. 3, lett. b) e c), T.U.I.), nonché quanto disposto dall'art 586 c.p., che già prevede la morte o lesione come conseguenza di altro delitto (art. 586 c.p.) e che trova applicazione quando da un fatto previsto come delitto doloso, derivino, quale conseguenza non voluta, la morte o la lesione di una persona.

All'introduzione di queste nuove fattispecie, segue inoltre un inasprimento delle pene, soprattutto nell'ottica di una possibile punibilità di minorenni di anni superiori ai 14, che appare mal conciliarsi con le previsioni già esistenti, se si considera che si tratta di ipotesi di omicidio o lesioni colpose, sia pure come conseguenza non voluta di un fatto doloso aggravato da condotte particolarmente odiose. Inoltre, l'art. 8 D.L. 20/2023 introduce una clausola di extraterritorialità che appare ad una prima lettura di difficile applicazione, prevedendo che il reato di cui all'art. 12bis sia perseguibile secondo la legge italiana anche quando la morte o le lesioni avvengono fuori dal territorio nazionale, a condizione che la condotta fosse diretta a procurare l'ingresso illegale delle persone favorite nel territorio italiano. Detta clausola sembra rappresentare un *unicum* a livello legislativo, la cui applicazione potrebbe trovare numerosi ostacoli, soprattutto con riferimento all'onere della prova del procurato ingresso illegale, rendendo di fatto la norma lettera morta.

**Si propone pertanto l'abrogazione del comma 1, lettera b) in quanto trattasi di disciplina già prevista dall'ordinamento, nonché del comma 6, trattandosi di clausola caratterizzata da operatività concreta pressoché nulla.**

#### Articolo 9 (Disposizioni in materia di espulsione e ricorsi sul riconoscimento della protezione internazionale)

La norma abroga il comma 2 dell'art. 12, D.P.R. 394/99, che prevedeva il termine ordinatorio di 15 gg dall'emissione del provvedimento di rifiuto di rilascio/ rinnovo o revoca di un qualsiasi titolo di soggiorno per l'allontanamento dal territorio nazionale.

La rimozione di detta previsione appare determinare un'automatica illegittimità della permanenza del cittadino di paese terzo sul territorio nazionale, il quale risulterebbe pertanto potenzialmente destinatario di provvedimenti immediati di allontanamento/espulsione dal territorio nazionale, senza possibilità di usufruire del termine precedentemente disposto per contestare il provvedimento amministrativo di rifiuto o revoca.

Detto termine, nella prassi, consentiva infatti di proporre impugnazione avverso il predetto atto, con richiesta di tutela cautelare, prima di essere destinatari di provvedimenti ablativi definitivi. In buona sostanza, dava piena attuazione all'esercizio del diritto di difesa di cui all'art. 111 Cost., posto che la giurisprudenza costante inibisce al giudice ordinario del successivo provvedimento ablativo di conoscere la legittimità dell'atto presupposto (il rigetto della domanda di permesso di soggiorno) attribuito alla giurisdizione amministrativa, che rimarrebbe dunque immodificabile perché non impugnabile.

La modifica così disposta comporterebbe dunque una grave violazione di un diritto costituzionalmente tutelato, ovvero quella alla difesa, con gravi conseguenze per i soggetti più vulnerabili come le donne sopravvissute a violenza di genere e i neomaggiorenni i quali, potenzialmente destinatari di provvedimenti di revoca o di rigetto del titolo di soggiorno, si troverebbero in una situazione di automatica irregolarità sul territorio nazionale come conseguenza dello stesso, senza possibilità di impugnazione del provvedimento amministrativo. Non è raro, infatti, nella prassi che in sede di rifiuto del rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno la presenza di significativi legami familiari sul territorio nazionale, come per esempio figli minori, non venga tenuta in debita considerazione al momento dell'emissione del provvedimento amministrativo, con importanti ricadute sulla possibilità di fare valere detto elemento in una fase successiva, precludendo così la tutela del diritto all'unità familiare.

**Alla luce di quanto esposto, si propone l'abrogazione del comma 3 dell'art. 9, D.L. 20/2023.**

Roma, 21 marzo 2023