ADiM BLOG
Aprile 2023
ANALISI & OPINIONI

Decreto Cutro: gli ultimi sviluppi della normativa in tema di immigrazione

Giulia Mentasti

Assegnista di ricerca
Università degli Studi di Milano

Parole Chiave

Decreto Cutro – CPR – Protezione speciale – Scafisti – ONG

Abstract

Il presente contributo affronta le novità normative apportate in materia di immigrazione dal decreto Cutro (d.l. 10 marzo 2023, n. 20, attualmente in fase di conversione). Il decreto, adottato all'indomani del naufragio che è costato la vita a oltre ottanta persone, contiene nuove disposizioni in materia di Centri per il rimpatrio e protezione speciale, nonché l'ennesimo inasprimento delle sanzioni nei confronti degli 'scafisti'. L'analisi offre l'occasione per richiamare brevemente gli istituti coinvolti e riflettere sulla portata e sugli effetti del nuovo quadro normativo.

1. Introduzione

I primi mesi del 2023 hanno portato consistenti modifiche in materia di diritto dell'immigrazione. Il riferimento è sicuramente a due interventi normativi, entrambi adottati con le forme della decretazione d'urgenza: il d.l. 2 gennaio 2023, n. 1, poi convertito con modifiche in l. 24 febbraio 2023, n. 15 (cd. decreto Piantedosi) e il d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (cd. decreto Cutro), già approvato, con consistenti modifiche, il 20 aprile dal Senato e ora passato al vaglio della Camera, la cui decisione è attesa per il 9 maggio.
Proprio quest'ultimo provvedimento – di cui questo contributo si propone di dare brevemente conto – contiene rilevanti novità in materia di centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), protezione speciale e disposizioni di contrasto agli 'scafisti'. Trattandosi di profili molto importanti, proveremo a inquadrare e soppesare la portata di tali modifiche avendo in mente, da un lato, i precedenti sviluppi normativi e, dall'altro, il contesto politico e sociale in cui tali novità si inseriscono.

2. Decreto Cutro

Come noto, il 26 febbraio 2023, nei pressi della località calabrese di Steccato di Cutro, oltre ottanta persone hanno perso la vita annegando in mare nel tentativo di raggiungere le coste italiane. All'indomani della tragedia, il Consiglio dei ministri si è riunito proprio a Cutro – «per dare un segnale allo stesso tempo simbolico e concreto» – e ha approvato un nuovo decreto-legge recante «Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare», finalizzato a rafforzare gli strumenti di «contrasto ai flussi migratori illegali e all'azione delle reti criminali che operano la tratta di esseri umani». Presto ribattezzato dai media 'decreto Cutro', il d.l. 10 marzo 2023, n. 20 si compone di dodici articoli: tra questi, oltre a una serie di indicazioni relative alla programmazione dei flussi di ingresso di cui non ci occuperemo, riteniamo opportuno soffermarci sui seguenti tre profili.

2.1. Il potenziamento dei centri di permanenza per il rimpatrio

Il primo riguarda i centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), ossia i luoghi dove, ai sensi dell'art. 14 TUIMM, avviene il trattenimento amministrativo dello straniero in attesa di espulsione. La privazione della libertà personale che ha luogo nei Cpr (fino al 2017 chiamati CIE) avviene per ragioni svincolate dalla presenza di un reato, ma piuttosto connesse a impedimenti, di natura amministrativo-burocratica, che ostacolano la preparazione del rimpatrio. Il trattenimento nel Cpr, in sostanza, serve a evitare che nel tempo necessario alle Autorità per il superamento di tali ostacoli, lo straniero espellendo si renda irreperibile. Dopo l'intervento, da ultimo, del d.l. n. 130/2020, l'art. 14 co. 5 TUIMM prevede che la privazione

della libertà nei Cpr possa avere una durata massima di novanta giorni, prorogabile per altri trenta qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri.
Molte e condivisibili sono le voci che criticano i Cpr, ravvisando un *unicum* – basti dire che si tratta del solo caso di privazione della libertà in assenza da reato – contornato di criticità che ne mettono in dubbio la stessa legittima presenza nell'ordinamento[1]. Senza addentrarci troppo nella discussione, ci basti ricordare che, come per tutte le forme di privazione della libertà personale, ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, la disciplina dei *casi* e dei *modi* del trattenimento è affidata alla legge ordinaria dello Stato. Se ciò avviene per i *casi* – e infatti l'art. 14 TUIMM indica quali sono le situazioni che determinano il trattenimento nel CPR – risulta invece assente una fonte di rango primario che – al pari di quanto avviene con la legge sull'ordinamento penitenziario – regoli, i *modi*, ossia i luoghi e le condizioni di vita durante il trattenimento. A eccezione di un vago e insufficiente richiamo al rispetto della dignità dello straniero trattenuto contenuta nell'art. 14 TUIMM, nessuna legge si occupa delle condizioni di trattenimento degli stranieri nei Cpr che, ad oggi, risultano disciplinate da una Direttiva del Ministero dell'interno e dai singoli regolamenti interni di ogni Cpr.

Stante questo quadro, il decreto in commento – sulla scia di quelli che lo hanno preceduto – non solo non affronta i profili critici dello strumento, ma sancisce il 'potenziamento' di tali centri (art. 10), autorizzando l'ampliamento della rete dei Cpr anche *in deroga* a ogni disposizione di legge diversa da quella penale e prevedendo in capo al Prefetto la possibilità di "commissariamento" del Cpr in caso di gravi inadempimenti da parte dell'ente gestore (art. 6).

Si direbbe, dunque, che il trattenimento amministrativo degli stranieri in attesa di espulsione, previsto e (mal) disciplinato dall'art. 14 TUIMM continui ad essere considerato uno strumento imprescindibile del sistema, nonostante le gravi lacune accennate e, altresì, nonostante la sua scarsa efficacia. Riporta, infatti, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale nella Relazione al Parlamento 2022 che su un totale di 5147 persone transitate nei CPR nel corso del 2021, 'solo' 2520 sono stati effettivamente rimpatriati, il 49%, dopo un tempo di permanenza medio di poco più di 36 giorni (si spazia dai 14 del Centro di Caltanissetta Pian del Lago ai 73 del Cpr di Macomer). Osserva il Garante che il tempo trascorso nei Cpr «è *sospeso*» e, in particolare per le persone che al termine del trattenimento non vengono rimpatriate, «quel tempo sospeso è stato semplicemente sottratto alla vita per divenire soltanto simbolo rassicurante per la collettività»[2].

[1] Sulle molte criticità dei CPR, *ex multis*: A. DI MARTINO, *La disciplina dei CIE è incostituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 maggio 2012.
[2] Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà, *Relazione al Parlamento 2022*, p. 107

2.2. Gli interventi in materia di protezione speciale

Il secondo profilo di interesse riguarda i consistenti interventi restrittivi in materia di protezione speciale. Senza la pretesa di esaminare qui l'evoluzione e il contenuto di questo strumento, ci basti ricordare che – con il nome di protezione umanitaria – è stato introdotto nel 1993, sostituito dal più limitato "permesso speciale" ad opera del d.l. n. 113/2018 (concesso solo per cure mediche, eccezionali calamità e atti di particolare valore civile) e poi ri-esteso dal d.l. n. 130/2020 (che, recependo alcuni approdi giurisprudenziali del 2018, ha esteso i divieti di espulsione, tra gli altri, ai casi di avvenuta di integrazione).
In estrema sintesi possiamo dire che la protezione speciale è uno strumento complementare che si affianca ad altre due forme di protezione già presenti nell'ordinamento: la protezione internazionale (riconosciuta, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951) e la protezione sussidiaria. In un'ampia serie di ipotesi – sulle quali è intervenuto il d.l. n. 10/2023, riducendole – il riconoscimento della protezione speciale dà diritto a un permesso di soggiorno, valido per due anni ed eventualmente convertibile in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Fino all'entrata in vigore del decreto in commento, la disciplina della protezione speciale – contenuta all'art. 19 co. 1 e 1.1 TUIMM – prevedeva, tra gli altri, un divieto di espulsione nei casi in cui l'allontanamento avrebbe comportato una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dello straniero (fatte salve ipotesi di rischio per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico) da valutare tenendo conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine. Il decreto Cutro – lasciando inalterate le altre situazioni che legittimano il riconoscimento della protezione speciale descritte ai commi 1 e 1.1. (prima e seconda parte) – è intervenuto proprio su queste previsioni, eliminandole, con possibili gravi ripercussioni sul sistema di accoglienza italiano.
Come anticipato, il decreto si trova ora in fase di conversione ed è verosimile che le modifiche in materia di protezione speciale approvate dal Senato saranno confermate dalla Camera con voto di fiducia; in ogni caso, non manca – ed è meritevole di attenzione – la voce di chi già osserva (ZORZELLA) la "sopravvivenza" anche dei casi di protezione speciale interessanti dalla scure del legislatore, trattandosi di disposizioni sul diritto alla vita privata e familiare che danno attuazione a principi sovranazionali e costituzionali.
Infine, ci sembra opportuno ricordare che a differenza di quanto affermato da alcuni esponenti della maggioranza, la protezione speciale non è affatto un *unicum* italiano. Una rapida ricerca su Eurostat, ad esempio, mostra che una forma di protezione complementare (speciale/umanitaria) è presente in molti altri Paesi europei (i media parlano di 18 Paesi su 27) e che, anzi, il primato nel numero di riconoscimenti di queste forme complementari di protezione non spetta certo all'Italia (dove nel 2022 hanno ottenuto la protezione speciale

10.865 persone), bensì a Paesi come la Germania (30.020 permessi di soggiorno per motivi umanitari nel 2022) e la Spagna (20.925).

2.3. Nuove fattispecie penali per gli scafisti

Il terzo profilo riguarda, infine, le nuove disposizioni (penali) in materia di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare. Si delineano due novità. In primo luogo, il legislatore ha innalzato di un anno, nel minimo e nel massimo, le pene già previste per le ipotesi di favoreggiamento sia nella forma semplice (che ora va da 2 a 6 anni) che in quella aggravata (ora da 6 a 16 anni). In secondo luogo, ha previsto al nuovo art. 12-*bis* una fattispecie rubricata «Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina» che ora punisce con la pena della reclusione da 20 a 30 anni ipotesi di favoreggiamento aggravato (trasporto o ingresso attuati con modalità tali da esporre le persone a pericolo per la loro vita o per la loro incolumità o sottoposizione a trattamento inumano o degradante) qualora dal fatto derivi, quale conseguenza non voluta, la morte di più persone.
Come prontamente osservato (MASERA), si tratta dell'ennesimo intervento simbolico. Se per le nuove cornici edittali è evidente che l'aumento di un anno non avrà in concreto grandi ricadute, la previsione della reclusione fino trenta anni nel nuovo art. 12 *bis* appare invece superflua, posto che già prima, stanti le molte aggravanti previste e il frequente concorso formale di altri reati (omicidio colposo plurimo o lesioni colpose plurime), era possibile raggiungere tale limite massimo. La (unica) vera conseguenza sta forse nel nuovo minimo edittale di venti anni, che impedisce al giudice di scendere sotto tale soglia in caso di causazione involontaria della morte di più persone.
Colpisce, ma non stupisce, invece la perdurante assenza di ogni specificazione degli autori di tali reati. Il Governo, infatti, continua a riferirsi senza distinzione ai «trafficanti che troviamo sulle barche» e agli «scafisti», parificando il disvalore delle condotte e, di fatto, ignorando il monito della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 63/2022 aveva invece sottolineato l'importanza di *saper distinguere*, per ogni caso, le condotte sulla base della loro concreta offensività[3].
La portata e il significato della novella normativa si coglie appieno se si tiene in considerazione che, nelle intenzioni del Governo, la lotta agli scafisti va di pari passo con un nuovo giro di vite impresso alle attività delle ONG con il d.l. n. 1/2023, conv. con modif. in l. n. 15/2023, il cosiddetto decreto Piantedosi.
Dopo il codice di condotta del 2017, il d.l. n. 53/2019 e il d.l. n. 130/2020, il decreto in commento è nuovamente intervenuto in materia di transito e sosta nelle acque territoriali delle navi non governative impegnate nelle operazioni di soccorso in mare, modificando l'art. l, co. 2 del d.l. n. 130/2020 e, in sostanza, ampliando il numero delle condizioni che le ONG devono rispettare

[3] A. SPENA, *Favoreggiamento dell'immigrazione irregolare vs. traffico di migranti: una dicotomia rilevante nell'interpretazione dell'articolo 12 TUI? (Ragionando su Corte cost. n. 63/2022)*, in *Dir. imm. citt*, vol. 3/2022

per non vedere adottati, nei propri confronti, i provvedimenti di divieto o limitazione al transito o alla sosta nel mare territoriale italiano. Tra queste, il cd. decreto Piantedosi ora prevede il raggiungimento, *senza ritardo*, del porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità per il completamento dell'intervento di soccorso.
È evidente che tale previsione (confermata anche in sede di conversione) incide direttamente sulle concrete modalità operative delle ONG, in particolare ostacolando la prassi di attendere nelle acque internazionali, dopo un primo salvataggio, per qualche giorno l'eventuale segnalazione di altri eventi SAR, così ottimizzando le proprie capacità di soccorso prima di dirigersi verso il porto assegnato. "Senza ritardo", dunque, deve leggersi come una precisa indicazione alle ONG di porre fine a questo *modus operandi*, senza peraltro poter ostacolare – salvo violare il diritto internazionale – eventuali operazioni SAR sulla via del ritorno, rese doverose dalla segnalazione di una situazione di *distress*[4]. A queste previsioni, infine, deve aggiungersi la nuova prassi delle autorità italiane di assegnare alle ONG porti di sbarco molto lontani dalle aree in cui vengono attuate le operazioni SAR, così imponendo alle navi viaggi anche di più giorni prima di poter sbarcare le persone soccorse. Non solo questa nuova prassi – formalmente giustificata dalla necessità di alleggerire le regioni meridionali dal carico dell'accoglienza – contrasta apertamente con le sopracitate esortazioni al non accumulare ritardo, ma si traduce, di fatto, in un concreto ostacolo alle operazioni di soccorso impedendo, come ovvio, alle navi di essere operative nel Mediterraneo.

3. Conclusioni

L'11 aprile 2023 il Consiglio dei ministri ha deliberato lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale, per sei mesi, a seguito dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti attraverso le rotte del Mediterraneo. La delibera – che ancora oggi non è consultabile in Gazzetta ufficiale – conferisce all'esecutivo poteri straordinari in materia e completa il quadro emergenziale tracciato dalle nuove misure introdotte rendendo evidente come il fenomeno migratorio, pur interessando il nostro Paese da ormai almeno trent'anni, rappresenti ancora un'emergenza da arginare, più che un fenomeno da gestire.
Il potenziamento dei Cpr, senza alcun ripensamento sulla loro funzione e sulle molte criticità che li contraddistinguono, la restrizione della protezione speciale e le nuove sanzioni penali in materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare (associate all'ennesima stretta sulle attività delle ONG) mostrano l'orientamento del legislatore e la sempre più forte politicizzazione della materia. Guardati nel loro insieme, questi interventi si mostrano coerenti

4 Per approfondire, L. MASERA, *Il d.l. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione*, in Sist. pen., 13 febbraio 2023; più in generale sul tema: C. PITEA, S. ZIRULIA, *"Friends, not foes": qualificazione penalistica delle attività delle ong di soccorso in mare alla luce del diritto internazionale e tipicità della condotta*, in SIDIblog, 26 luglio 2019.

con la linea politica condivisa della maggioranza di Governo in materia di immigrazione ma tradiscono l'assenza di una visione d'insieme su come governare un fenomeno complesso come le migrazioni.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

L. MASERA, *Il d.l. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione*, in *Sist.* pen., 13 febbraio 2023.
L. MASERA, *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023. Ancora un insensato inasprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare*, in *Quest. giust.*, 3 aprile 2023.
C. PITEA, S. ZIRULIA, *"Friends, not foes": qualificazione penalistica delle attività delle ong di soccorso in mare alla luce del diritto internazionale e tipicità della condotta*, in *SIDIblog*, 26 luglio 2019.
G. SAVIO, *Le (apparentemente) minime modifiche alle disposizioni in materia di espulsioni apportate dal d.l. n. 20/2023*, in *Quest. giust.*, 5 aprile 2023.
A. SPENA, *Favoreggiamento dell'immigrazione irregolare vs. traffico di migranti: una dicotomia rilevante nell'interpretazione dell'articolo 12 TUI? (Ragionando su Corte cost. n. 63/2022)*, in *Dir., Imm. Citt*, n. 3/2022.
G. TRAVAGLINO, *La protezione umanitaria tra passato e futuro*, in *Dir. imm. citt.*, n. 2/ 2022.
S. ZIRULIA, *Decreto-sicurezza bis: novità e profili critici*, in *Dir. pen. cont.*, 18 giugno 2019.
N. ZORZELLA, *L'inammissibile fretta e furia del legislatore sulla protezione speciale. Prime considerazioni*, in *Quest. giust.*, 4 aprile 2023.

Per citare questo contributo: G. MENTASTI, *Decreto Cutro: gli ultimi sviluppi della normativa in tema di immigrazione,* ADiM Blog, Analisi & Opinioni, aprile 2023.