



Roma, 11/10/2023

Prot. 2023-U-DIMM-352

A tutte le Strutture

**Oggetto:** Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno (*DL 133/2023*)

Care compagne, cari compagni,

è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 233 del 5 ottobre 2023, il decreto-legge 5 ottobre 2023 n. 133 recante Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno, in vigore dal 6 ottobre scorso.

Le diverse misure contenute nel provvedimento assumono un carattere restrittivo su tutti gli aspetti relativi al sistema di accoglienza degli immigrati e la loro permanenza regolare nel territorio nazionale.

Il DL modifica la procedura di espulsione per i cittadini extra-UE residenti di lungo periodo; prevede un potenziamento dei controlli sulle domande di visto; modifica le regole per la gestione delle richieste di protezione internazionale; modifica la disciplina applicabile ai minori non accompagnati; individua nuove categorie di soggetti appartenenti alla categoria dei vulnerabili.

Si va, come detto, dalla semplificazione delle procedure di espulsione, anche per coloro che sono titolari di permessi di soggiorno UE per soggiorni di lungo periodo estendendo a queste fattispecie le misure previste dal codice antimafia, alle modifiche alle procedure per l'esame di domande reiterate in fase di esecuzione del provvedimento di espulsione.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati le disposizioni prevedono la possibilità di collocare minori migranti in centri per adulti e di eseguire esami sommari per determinarne l'età; tali decisioni sono da ritenersi ingiuste, discriminatorie e contrarie ai principi fondamentali dei diritti umani e dei diritti dei minori; i minori migranti sono individui vulnerabili che spesso fuggono da situazioni di guerra, violenza o povertà estrema. Hanno già affrontato enormi difficoltà, torture, soprusi, traumi, nel loro viaggio verso un futuro migliore e meritano protezione, cura e supporto adeguati. Il collocamento di questi minori in centri per adulti rappresenta una grave violazione dei loro diritti fondamentali e mette a rischio la loro sicurezza e il loro benessere, esponendoli potenzialmente ad altri problemi.

Inoltre, l'esecuzione di esami sommari per determinare l'età dei minori è un metodo riconosciuto inappropriato e non affidabile. Questa pratica può portare a errori di valutazione e discriminazione, negando ai minori migranti il diritto ad essere trattati in base alla loro età effettiva e ai loro bisogni specifici.

Queste misure discriminatorie che ledono la dignità e l'integrità dei minori migranti appaiono in contrasto con la Legge 47/17 che disciplina le misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, e ledono quanto previsto dalle normative internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo, che sancisce il diritto di ogni bambino a essere protetto da qualsiasi forma di discriminazione e a beneficiare di un trattamento speciale in base alla sua età e alle sue esigenze specifiche.

Oltre a ciò, il provvedimento prevede la deroga dei parametri di capienza previsti nei centri di accoglienza tenuto conto delle esigenze di tutela dell'ordine pubblico in relazione alla gestione dei flussi migratori.

Con il nuovo decreto "sicurezza", inoltre, si delinea un quadro d'intervento del governo in materia di sicurezza urbana e interna che si spinge fino al punto da far considerare l'ipotesi di una latente militarizzazione della sicurezza nel Paese; si torna a incrementare la presenza dei militari nelle strade aumentando il contingente impegnato nell'operazione "Strade sicure" destinandolo al controllo delle maggiori stazioni ferroviarie come supporto alle Forze di polizia.

Il decreto-legge da ultimo approvato contiene interventi estremamente preoccupanti per la tutela dei diritti dei cittadini stranieri in particolare se letti insieme alle altre disposizioni via via emanate.

L'accesso al diritto di asilo continua ad essere limitato ed ostacolato e così il diritto ad una accoglienza dignitosa che possa essere strumento per favorire un inserimento effettivo e positivo dei richiedenti asilo. I minori stranieri non accompagnati sono visti sempre più non come soggetti estremamente vulnerabili per essere arrivati soli e giovanissimi sul nostro territorio, bensì come soggetti il più delle volte falsamente minori dai quali la Pa deve difendersi. Da qui l'accertamento dell'età fatta con metodi già in passato definiti dalla comunità scientifica del tutto inaffidabili e norme punitive in caso di dichiarazioni di minore età non confermate (espulsione dal territorio).

La questione migratoria ha bisogno di ben altre risposte: a partire da una nuova governance europea, investendo su solidarietà e accoglienza, e dall'accantonare logiche securitarie rappresentate anche dai Centri di Permanenza per il Rimpatrio.

**Al fine di una informazione più completa possibile, di seguito indichiamo le valutazioni di natura giuridica del provvedimento nonché gli aspetti di natura procedurale.**

#### **Giuridico:**

Il Decreto-legge in oggetto si compone di 5 capi e 13 articoli. 3 capi e 8 articoli modificano la normativa sull'immigrazione, sul diritto di protezione internazionale e sull'accoglienza, sia sotto il profilo procedurale sia nella materialità dei diritti che qui vengono toccati.

Il primo capo (artt. 1 e 2) si impegna a prevenire e contrastare l'immigrazione irregolare mantenendo quel fraintendimento di fondo che non distingue, se non nella pura forma, i fenomeni migratori oggettivamente in contrasto con le normative sulla protezione internazionale e i migranti in ricerca di asilo.

Art. 1, comma 1, lett. a): si nega la c.d. Carta di Soggiorno ai soggetti potenzialmente destinatari di misure secondo il Codice Antimafia<sup>1</sup>.

La norma è di **assoluta gravità** perché impedirà a molti stranieri di non ottenere il titolo di soggiorno richiesto anche solo sulla base di un mero sospetto di comportamenti illeciti, senza alcun particolare onere da parte dell'Amministrazione.

Poi, nell'eventuale (e costosissima) fase giudiziaria, l'Amministrazione dovrà, e solo su ordine del Giudice, procedere alla produzione di documentazione a sostegno della propria decisione, ma questa fase non solo non è necessaria ma è anche difficile da praticare per il procedimento proprio del rito dei Tribunali Amministrativi Regionali (anche per come modificato dal comma 2 del presente articolo).

Art. 1, comma 1, lett. c): si prevede l'espulsione per gli stranieri sottoposti a misura di sicurezza (libertà vigilata, divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche, confisca). Si ricorda che anche questi provvedimenti sono supportati da procedimenti poco giurisdizionalizzati e, di fatto, senza una particolare possibilità di difesa da parte dello straniero.

Art. 1, comma 1, lett. e): viene limitato il diritto dello straniero espulso di poter partecipare a eventuali processi penali che lo dovessero vedere nella parte dell'imputato.

Il Capo II si apre con l'art. 3 che dispone che il Questore possa dichiarare, anche senza vaglio giudiziale, inammissibile la domanda reiterata di protezione internazionale, con possibilità di espulsione immediata del richiedente e conseguente inutilità di ogni eventuale procedura giudiziaria avverso la decisione del Questore.

L'art. 4 prevede, quale condizione necessaria per l'apertura di un procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale, la presentazione dello straniero in Questura per la c.d. identificazione. La norma, di per sé non particolarmente privativa di diritti, si scontra con la realtà emergenziale delle procedure che seguono gli sbarchi sulle coste, procedure di certo non particolarmente attente al rispetto dei diritti di comprensione linguistica. In assoluta buona fede uno

---

<sup>1</sup> D.Lgs. n. 159/2011, art. 1 - Soggetti destinatari: [...] a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica. D.Lgs. n. 159/2011, art. 4 - a) agli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p.; b) ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale; [...]; d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-ater, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284,285,286,306,438,439,605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale; e) a coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente; f) a coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza; g) fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lettera d); h) agli istigatori, ai mandanti e ai finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti. È finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati; i) alle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive; i-bis) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-ater, 320, 321, 322 e 322-bis del medesimo codice; i-ter) ai soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli 572 e 612-bis del codice penale.

straniero potrebbe non presentarsi in Questura solo per non aver compreso, in quelle fasi concitate, “come” richiedere l’asilo e con quali tempistiche, oppure perché impossibilitato per qualsiasi possibile motivo. Il risultato sarà la non formalizzazione della domanda e quindi la condizione di irregolarità sul territorio nazionale.

L’art. 5, sui minori stranieri non accompagnati, dispone la possibile permanenza degli ultra sedicenni in strutture idonee per i maggiorenni in caso di assenza di strutture idonee per i ragazzi (data però la scarsità di quelle deputate ai minori è probabile che l’eccezione diventi la regola).

Inoltre, una condanna per una qualsiasi falsa attestazione delle proprie generalità (non solo sull’età, quindi) può comportare il rischio concreto di immediata espulsione dall’Italia.

Sugli accertamenti sanitari sull’età basti dire che la loro imprecisione è calcolata nell’arco di un anno (+ o – 6 mesi) ma che realisticamente può raggiungere anche i 4 anni (+ o – due anni) per la c.d. variabilità biologica.

L’art. 6 prescrive che i requisiti per la conversione di un permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per lavoro debbano essere accertati dai consulenti del lavoro o dai sindacati datoriali ai quali aderisce o conferisce mandato l’impresa dove lo straniero potrebbe essere assunto.

Il capo III, sull’accoglienza, prevede all’art. 7 che si possano derogare i parametri di capienza previsti per i centri e le strutture di accoglienza.

Le attenzioni concesse alle donne in stato di gravidanza vengono estese a tutte (in realtà la norma è del tutto vuota di contenuti in quanto la disposizione di legge si limita solo ad affermare che “le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani [...]”).

L’art. 8, prevede supporti minimi ai Comuni interessati da “arrivi consistenti e ravvicinati di migranti” esclusivamente per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti nei centri.

## **Procedure:**

### **Procedura di espulsione per i cittadini extra-UE residenti di lungo periodo – modifica all’art. 9 TUI**

Nell’ambito della procedura per l’espulsione dei cittadini extra Ue soggiornanti di lungo periodo, la normativa prevede la possibilità di espulsione del titolare di Pds lungo soggiornante anche da parte del Prefetto per gravi motivi di sicurezza pubblica; è introdotta la possibilità di prevedere il divieto di reingresso per più di 5 anni e non possono più applicarsi le misure alternative al trattenimento.

Si aggiorna il concetto di pericolosità (a cui non rilasciare il PDS Lungo sogg.) e si adotta quello del codice antimafia e misure di prevenzione Dlgs 159/11.

Si tratta di una modifica all’art. 9 comma 10 del Testo Unico sull’immigrazione.

### **Procedura di espulsione per i cittadini extra-UE – modifica all’art. 13 TUI e all’art. 17 TUI**

Il nuovo art. 13 c.3 prevede che quando l’espulsione è prevista come misura di sicurezza si debba chiedere il nulla osta alla magistratura di sorveglianza che ha disposto la misura. Rimane invariato il meccanismo già presente del silenzio – assenso nel caso in cui il magistrato non risponda entro il termine di 7 giorni.

Inoltre, il Questore può negare il nulla osta al rientro dell’imputato e della parte offesa dal reato per motivi di ordine pubblico o sicurezza pubblica ed il rigetto può essere impugnato di fronte al giudice penale dove pende il procedimento.

### **Potenziamento dei controlli sulle domande di visto**

Per potenziare i controlli e le verifiche connessi alle richieste di rilascio di visto di ingresso in Italia, con una norma di nuova introduzione, il decreto istituisce un contingente fino a **20 unità della Polizia di Stato da destinare alle ambasciate e ai consolati** per potenziare dette attività.

### **Gestione delle richieste di protezione internazionale – modifica dell’art. 29 bis D.Lgs 25/08, dell’art. 6 comma 3 bis D.Lgs 25/08, dell’art. 23 bis D.Lgs 25/08**

Nell’ambito della procedura speciale di trattazione delle richieste di **domanda di protezione internazionale “reiterata”** (domanda successiva rispetto ad una prima domanda di protezione già presentata e già rigettata definitivamente nel merito), la norma aggiunge un nuovo comma all’art. 29 bis del D.Lgs 25/08 e prevede che sia da considerarsi in fase di esecuzione una domanda successiva alla prima se presentata dopo la convalida del trattenimento da parte del Giudice di Pace. In questo caso l’ammissibilità della domanda di asilo sarà valutata dal Questore su parere del Presidente della Commissione. Non viene chiarita la *forma* del parere del Presidente della Commissione.

Inoltre, si aggiunge una pericolosa ipotesi di **rinuncia tacita alla domanda di asilo**. La manifestazione di volontà di chiedere asilo non si considera effettuata se il cittadino straniero dopo averla effettuata non si presenta all’appuntamento per l’identificazione fornito dalla polizia. Inoltre, in caso di **allontanamento volontario e ingiustificato** del richiedente dalle strutture di accoglienza, il richiedente viene sanzionato con la sospensione dell’esame della domanda. In tal caso, sarà possibile richiederne la riapertura, per una sola volta, entro 12 mesi e viene ridotta da 12 a 9 mesi la sospensione della possibilità di espulsione.

### **Minori non accompagnati – modifiche all’art. 19 comma 3 bis D.Lgs 142/2015, art. 19 comma 6 D.Lgs 142/2015**

I minori non accompagnati che hanno una età non inferiore a 16 anni possono essere accolti – in caso di indisponibilità di posti – anche nei centri di accoglienza straordinaria, oppure nei centri governativi **per adulti** per un massimo di 90 giorni in una “sezione dedicata”.

Inoltre, se il presunto minore è condannato per reati di cui art. 495 del Codice penale, ossia per false generalità, la pena può essere sostituita con la misura dell’espulsione dal territorio nazionale.

Per quanto riguarda le norme sull’accertamento dell’età si prevede che l’accertamento sociosanitario debba concludersi entro 60 giorni anche se non si dice che il termine è perentorio e si istituiscono le **equipe multidisciplinari** e multiprofessionali.

In caso di arrivi consistenti, in frontiera o anche sul territorio (per chi ha eluso la frontiera) **la polizia può disporre l'accertamento dell'età** tramite rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, previo avviso al PM che autorizza per iscritto o in caso di urgenza autorizza oralmente con successiva ratifica per iscritto. Il verbale di accertamento (con margine di errore) è comunicato al Trib. Minorenni ed è **notificato al minore** (in lingua) e al tutore se nominato (oppure è ipotizzabile al responsabile della struttura) ed è impugnabile al Tribunale minorenni **entro 5 giorni** (un termine che possiamo già considerare irrealistico). Si può proporre istanza di sospensione (il giudice decide in 5 gg).

Nel frattempo, il cittadino straniero è trattato come minore (**presunzione** della minore età).

**Il DL 133/2023 modifica, inoltre, l'articolo 32 del Testo Unico Immigrazione**, in materia di conversione dei permessi di soggiorno per i minori non accompagnati, demandando ai professionisti, ovvero alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, alle quali il datore di lavoro aderisca o conferisca mandato, **la verifica dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo**. Sul punto sarà opportuno un approfondimento alla luce delle prassi applicative e delle circolari che riteniamo dovranno essere emanate dal ministero.

In caso di accertamento dell'assenza dei requisiti, consegnerà la revoca del permesso di soggiorno, dandone notizia al Pubblico Ministero competente.

#### **Accoglienza dei richiedenti asilo – modifica all'art. 11 e 19 c. 3 bis D.Lgs 15272015 e art. 17 D.Lgs 142/2015**

La norma introduce (art.7) la possibilità di raddoppiare la capienza dei posti nei Centri di Accoglienza straordinari; i CAS dedicati ai minori possono quindi raggiungere i 100 posti anziché solo 50.

Le donne diventano categoria vulnerabile e non più solo quelle che si trovano in stato di gravidanza. La modifica della categoria dei soggetti vulnerabili può portare ad un più facile accesso alle Strutture di Accoglienza e Integrazione (SAI) e, comunque, non potranno essere sottoposte a procedure accelerate o di frontiera in quanto considerate, in ogni caso, soggetti di particolare vulnerabilità.

p/la Cgil Nazionale  
Maria Grazia Gabrielli

p/Collegio di Presidenza  
Sara Palazzoli