

appunti arancioni

PERIODICO DELL'ASSOCIAZIONE NESSUN LUOGO È LONTANO giugno 2008 n. 5



- 3 Prefazione
- 5 L'immigrazione in Italia
- 11 I provvedimenti del nuovo Esecutivo in materia di sicurezza: il decreto legge e il disegno di legge
- 21 Il Pacchetto sicurezza e i decreti legislativi
- 28 Conclusioni: spunti e riflessioni
- 32 Bibliografia

Immigrazione e Pacchetto sicurezza: emergenza legalità

05 2008

Immigrazione e Pacchetto sicurezza: emergenza legalità

A cura di Nessun luogo è lontano – Centro Studi
Marialuisa Sigillo, Maria Carla Intrivici, Dario Porta

Indice

Prefazione	3
L’Immigrazione in Italia	
1. L’immigrazione in Italia: numeri e prospettive.....	5
2. L’immigrazione irregolare e gli strumenti di contrasto.....	7
3. Dati: reati e detenuti.....	8
I provvedimenti del nuovo Esecutivo in materia di sicurezza: il decreto legge e il disegno di legge	
1. Le nuove norme in materia di sicurezza.....	11
2. Il decreto legge “Misure urgenti in materia di sicurezza”	11
3. Il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".....	15
Il Pacchetto sicurezza e i decreti legislativi	
1. Decreto legislativo sul ricongiungimento familiare.....	21
2. Decreto legislativo in materia di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato.....	22
3. Decreto legislativo sul diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – verifica del reddito.....	24
Conclusioni: spunti e riflessioni	28
Bibliografia	31

Prefazione

Il quinto numero di Appunti Arancioni “Immigrazione e Pacchetto sicurezza: emergenza legalità”¹ si propone un’analisi degli strumenti predisposti dal nuovo Esecutivo in materia di sicurezza e immigrazione, il cosiddetto Pacchetto sicurezza, varato in risposta alla dichiarata richiesta di maggiore sicurezza che avrebbe investito tutta Italia.

In particolare, nella prima parte si procede a fotografare il fenomeno migratorio in Italia, indicandone i numeri ed evidenziandone i processi di stabilizzazione dei cittadini stranieri ivi residenti. Dati che mostrano come gli spostamenti umani e il loro radicamento nel contesto territoriale, economico e politico, sociale siano, al contempo, causa ed effetto di dinamiche strutturali e, indubbiamente, necessarie.

Attenzione particolare viene, poi, rivolta al problema degli stranieri irregolari e clandestini presenti sul nostro territorio e ai reati da loro commessi, citando e esaminando numeri e statistiche.

Nella seconda parte si analizzano le misure contenute nel c.d. Pacchetto Sicurezza composto da un decreto legge, un disegno di legge e tre decreti legislativi.

Con tali provvedimenti sono introdotti nuovi reati, tra cui quello, tanto contestato, di immigrazione clandestina; sono rese più facili le espulsioni e si concedono maggiori poteri ai sindaci per il controllo del territorio. Si prevedono tempi più lunghi di trattenimento nei Centri di permanenza temporanea e assistenza (Cpta), rinominati Centri di identificazione ed espulsione (Cie) e sono introdotte delle modifiche per i ricongiungimenti familiari, il riconoscimento dello status di rifugiato e la libera circolazione dei cittadini comunitari.

Strumenti predisposti per creare sicurezza, per «contrastare con efficacia il degrado urbano, l’illegalità diffusa e la criminalità organizzata – come si legge nella Relazione del disegno di legge in materia di pubblica sicurezza – fenomeni che minano i fondamenti della convivenza civile».

La tesi prevalente del Pacchetto sicurezza è indubbiamente tranquillizzante, ma – a nostro avviso – destinata al fallimento. In questo punto esatto le nostre analisi e convinzioni intersecano l’esposizione e l’analisi oggettiva del provvedimento. Noi constatiamo come la storia dell’Occidente mostri che gli Stati, tra cui l’Italia, che hanno lavorato per affermare i diritti umani, individuali e collettivi, parallelamente ad uno stringente sistema di limiti e doveri del singolo e delle comunità, abbia garantito una dinamica virtuosa di democrazia e

¹ Pubblicazione conclusa il 21 giugno 2008.

legalità. Diversamente da chi ha, invece, privilegiato la via securitaria, attraverso l'attuazione di politiche essenzialmente repressive e poco attente ai diritti; politiche rivelatesi poi inefficaci e che hanno inevitabilmente condotto a svolte autoritarie.

La convivenza civile e "sicura" affonda, infatti, le sue radici nel rispetto della legge, nella certezza e universalità dei diritti, nella inoppugnabilità dei doveri, in altre parole, nella legalità. E la legalità, quale patrimonio civico, è perseguibile e realizzabile, in questo ambito, ma più in generale, solo attraverso l'adozione di strumenti di *governance* volti a trattare il fenomeno immigratorio non prevalentemente in termini di clandestinità o criminalità, come accade sempre più diffusamente, ma come fatto che pervade la nostra realtà, ne è parte integrante e, come tale, va governato razionalmente². Le norme non devono essere rivolte a colpire nell'immediato il reato che crea "allarme sociale", strumentalizzando scelte politiche e acuendo "paure sociali", ma devono essere la razionalizzazione di un sistema di valori condiviso e partecipato, nell'universale certezza dei diritti e ineluttabile assolvimento dei doveri.

La legalità è un tema dominante nella nostra azione, sempre presente nei nostri scritti e che di continuo ispira le nostre iniziative³. È un percorso che abbiamo iniziato da tempo, che oggi acquista un valore maggiore e che continueremo a portare avanti con gli approfondimenti sul nostro sito, i documenti, le campagne di informazione e gli appuntamenti, quali il nostro decennale a ottobre, certi che sensibilizzare sul rispetto della legalità e favorire una denuncia culturale collettiva in tal senso sono aspetti complementari e sostanziali per la realizzazione di un'effettiva e reale convivenza civile e democratica.

² Al riguardo si veda il capitolo "Conclusioni e riflessioni" pag. 28.

³ Per un approfondimento www.nessunluogoelontano.it

L'immigrazione in Italia

1. L'immigrazione in Italia: numeri e prospettive

L'analisi statistica dell'evoluzione delle dimensioni e delle caratteristiche complessive del fenomeno immigratorio mostra una forte presenza straniera nel nostro Paese, circostanza che indica come la situazione italiana, diversamente dal passato, non differisce più da quella europea. L'Italia è, infatti, attualmente una delle mete del vecchio continente privilegiate da consistenti flussi in entrata dall'estero: al 1° gennaio 2008 sono circa 3,5 milioni gli stranieri residenti presenti sul territorio nazionale, pari al 5,8 per cento del totale⁴.

Rispetto alla distribuzione territoriale dei cittadini migranti, il panorama si struttura in una presenza straniera ripartita in modo disomogeneo sul territorio nazionale, con le regioni del Centro-Nord che ospitano le percentuali più alte. Nel Mezzogiorno risiede solo l'11,6% della popolazione straniera, il Nord-Ovest e il Nord-Est accolgono rispettivamente il 36,3% e il 27,3%, il Centro il 24,8%.

Si tratta di cittadini provenienti da ogni area del mondo – Africa, Asia, Centro e Sud America – caratterizzando in tal senso il nostro Paese quale *unicum* nel contesto europeo. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, sono prevalentemente aumentati i cittadini dell'Est europeo, in seguito all'ingresso di questi Stati nell'Unione: i neo comunitari sono ormai la metà di tutti gli stranieri residenti.

Considerando la ripartizione per sesso, all'inizio del 2007, il rapporto tra i due generi appare equilibrato (102 maschi per 100 femmine) anche se permangono, e in alcuni casi si accentuano rispetto al passato, significative differenze tra le diverse comunità. I cittadini provenienti dall'Ucraina, dalla Polonia, dall'Ecuador e dal Perù mostrano un rapporto favorevole alle donne, contrariamente da quanto accade tra i residenti africani e asiatici, fra cui la componente maschile è complessivamente maggioritaria.

Soprattutto per gli uomini (il 78%), inoltre, il lavoro è la motivazione prevalente della presenza sul territorio nazionale, per le donne la quota scende al 44%⁵.

Espressione del radicarsi di processi di progressiva stabilizzazione dei nuovi cittadini, poi, è l'aumento di famiglie con almeno un componente straniero, conseguenza questa sia dei ricongiungimenti familiari che dei matrimoni celebrati nel nostro Paese in cui almeno un coniuge è immigrato.

⁴ Istat, Rapporto annuale – La situazione del Paese nel 2007, maggio 2008.

⁵ Istat, La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2007, ottobre 2007.

Significativo in tale senso è anche il dato sulle nascite. Le cittadine straniere residenti hanno avuto in media 2,5 figli per donna, il doppio di quelli avuti dalle italiane (1,26%). Nel complesso sono circa 398.000 gli stranieri residenti nati in Italia, pari al 13,55% del totale della popolazione straniera residente⁶. Solo nel 2006, i nati da genitori non italiani ammontano a 57.756, il 10,3% del totale dei nati della popolazione residente; percentuale che sale al 14,3% considerando i nati da coppie miste.

Come immediato effetto dell'incremento delle nascite, ma anche dei ricongiungimenti familiari, vi è l'aumento complessivo dei minori stranieri: al 1° gennaio 2007 sono pari a 665.625 unità, 80.000 in più rispetto all'anno precedente.

Parallelamente, per quanto attiene alla presenza straniera nelle nostre scuole, nell'anno scolastico 2006/2007 sono poco più di 500.000 gli alunni con cittadinanza non italiana; l'incidenza è del 5,6% sul totale della popolazione scolastica complessiva. Il segmento scolastico con l'incidenza più elevata è quello della scuola primaria, con il 6,8%, ovvero il 38% del totale degli alunni non italiani. L'aumento, nel triennio 2004-2006, è stato mediamente di 70 mila unità all'anno⁷.

Da non sottovalutare è, altresì, il ruolo dei cittadini immigrati nell'economia del nostro Paese. Gli stranieri, in Italia, contribuiscono per il 9,2% alla creazione del Prodotto interno lordo a livello nazionale⁸ e 37.531 sono, nel 2007, le imprese individuali aperte da persone nate al di fuori dei confini dell'Unione Europea.

Dai dati esaminati si evince chiaramente come ormai il fenomeno migratorio sia al centro dei processi economici e sociali italiani. Situazione che negli ultimi anni si è andata consolidando da una parte per il necessario soddisfacimento delle esigenze della società e dall'altro per il sempre più intenso processo di stabilizzazione dell'immigrazione nel Paese, scenario avallato anche, per il secondo anno consecutivo, dall'elevato numero di domande presentate in occasione del decreto flussi: circa 700.000 domande a fronte di una quota massima programmata di 170.000 ingressi.

L'immigrazione da fenomeno periferico e transitorio è diventato tema dominante, strutturale alla nostra società.

⁶ Questi costituiscono le c.d. seconde generazioni che sono per la quasi totalità minorenni, essendo il fenomeno migratorio in Italia relativamente recente. Istat, La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2007, Op. cit.

⁷ Ministero della Pubblica Istruzione, Alunni con cittadinanza non italiana – scuole statali e non statali, anno scolastico 2006/2007, ottobre 2007.

⁸ In termini assoluti il Pil prodotto dagli immigrati è stato di 122 mila milioni di euro, concentrati quasi per il 60% nei servizi, quindi nell'industria (24%) e nelle costruzioni (13%).

Inoltre, l'apporto al Pil supera l'11% nelle principali regioni d'inserimento: Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, cui si affianca quest'anno l'Umbria. Unioncamere, Rapporto 2008, maggio 2008

2. L'immigrazione irregolare e gli strumenti di contrasto

In Italia quando si parla di stranieri presenti irregolarmente nel territorio si pensa a quelli sbarcati sulle nostre coste. In realtà, questi, denominati clandestini, non hanno mai superato il 15% dei cittadini stranieri irregolari, nonostante questa modalità di ingresso sia la più eclatante dal punto di vista della visibilità. La parte più consistente dell'immigrazione irregolare è costituita, invece, dai così detti *overstayers*, migranti entrati regolarmente in Italia e rimasti oltre la scadenza prevista dei documenti, non più validi; nel 2006 rappresentavano il 64% degli stranieri irregolari, erano il 59% nel 2000⁹.

Il contrasto all'immigrazione irregolare è effettuato attraverso strumenti normativi previsti dal legislatore che mirano sia ad evitare l'ingresso clandestino che la permanenza irregolare sul territorio italiano dei cittadini stranieri; specificatamente le misure adottabili sono: il respingimento alla frontiera¹⁰, l'espulsione dal territorio nazionale ed il rimpatrio¹¹.

Dalla metà degli anni novanta il numero dei respingimenti è diminuito, ciò è dovuto ad una serie di fattori quali: il controllo delle frontiere europee esterne con la nascita dell'area Schengen, l'introduzione del provvedimento di espulsione, l'applicazione di accordi di riammissione e collaborazione con gli Stati di partenza dei migranti¹². Il numero dei respingimenti si riduce già nel 2003: 27.397, da 48.437 unità del 1999 e le 43.795 del precedente anno, mentre si attesta, nel 2006, intorno a 20.000 cittadini stranieri (Ministero dell'Interno, 2007).

⁹ I dati sugli irregolari e gli strumenti di contrasto sono quelli forniti da: Ministero dell'Interno, "Rapporto sulla criminalità in Italia, analisi, prevenzione, contrasto", 2007; Idos - Punto Nazionale di Contatto dell'EMN European Migration Network, "L'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri illegalmente soggiornanti: caratteristiche e condizioni sociali", 2005; Istat, "La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2007", ottobre 2007

¹⁰ Art. 10 del d.lgs. n. 286/98. Il provvedimento di respingimento è disposto dalla polizia di frontiera o dal Questore nei confronti del cittadino straniero che si presenta ai valichi di frontiera senza i necessari requisiti (possesso di documenti validi, visto d'ingresso, adeguati mezzi di sostentamento in relazione allo scopo del soggiorno o perché sono considerati pericolosi per l'ordine pubblico). D'altra parte spesso lo straniero da accompagnare nel Paese di origine o in quello da cui proviene non è identificabile, in tale ipotesi è possibile il trattenimento nei C.p.t. In Italia la procedura per allontanare persone fermate all'ingresso o che già hanno attraversato la frontiera è stata introdotta dalla c.d. legge Martelli (l. 39/1990), con un provvedimento adottato dal Questore.

¹¹ Art. 13-16 del d.lgs. 286/98. L'espulsione può essere disposta dal Ministro dell'Interno, dal Prefetto (espulsione amministrativa), dal giudice (espulsione giudiziaria). Lo straniero espulso, diversamente da quello oggetto di un provvedimento di respingimento che può fare ingresso successivamente sul territorio nazionale senza alcuna limitazione, non può rientrare, invece, in Italia per 10 anni. Inoltre, l'espulsione necessita di una preventiva convalida da parte del Giudice di Pace, che non occorre in caso di respingimento.

¹² "Rapporto immigrazione dall'emergenza alla programmazione", Ministero dell'Interno, 2000: «Uno degli obiettivi sottesi al Testo Unico sull'immigrazione del 1998 è il perseguimento di una politica internazionale attiva di collaborazione con i Paesi di origine e di transito realizzata anche attraverso "accordi di riammissione", per facilitare il rientro degli immigrati clandestini e di coloro che hanno commesso reati». Il Governo italiano ha firmato diverse intese bilaterali in tema di riammissione, di cui almeno 21 già in vigore.

Da sottolineare, inoltre, che non tutti gli stranieri rintracciati in posizione irregolare all'interno dei confini del territorio nazionale sono effettivamente rimpatriati¹³. Nell'arco di venti anni, gli stranieri rintracciati al netto dei respinti alle frontiere, sono cresciuti fino a raggiungere, nel periodo 2000-2006, 100.000 unità. L'efficacia dei controlli e la capacità di allontanare chi si trova in posizione irregolare è una questione che riguarda gli strumenti normativi e l'applicazione dei provvedimenti adottabili.

Le espulsioni vengono considerate i provvedimenti giudiziari o amministrativi attraverso cui si realizza prevalentemente la repressione dell'irregolarità, in particolare quando l'espulsione è con accompagnamento coattivo alla frontiera si ha l'effettivo allontanamento dello straniero irregolare o clandestino dal territorio dello Stato.

Le espulsioni/rimpatri dall'Italia sono passate da 44.706 nel 2002 a 35.437 nel 2004. Dall'introduzione della legge n. 40/1998, la c.d. Turco-Napolitano, si registra una rapida impennata del numero degli espulsi, che triplicano di numero dal 1998 al 2000. Tale crescita continua fino a raggiungere un picco nel 2002; da quell'anno, però, che coincide con l'approvazione della legge n. 189/2002 la cd. Bossi-Fini, la curva prende a diminuire anno dopo anno e nel 2006 il numero di espulsi netti in Italia è tornato ai livelli dell'esordio della legge n. 40/1998, nonostante un lieve incremento tra il 2005 ed il 2006. Il Ministero dell'Interno segnala questo *trend* decrescente ed evidenzia che nel 2006 degli stranieri trovati in posizione irregolare solo il 36,5% (il 45,5% nel 2004) - tra allontanati e respinti alla frontiera - è stato effettivamente rimpatriato¹⁴.

Con i nuovi provvedimenti, si prevede un inasprimento delle misure di contrasto all'immigrazione irregolare.

3. Dati: reati e detenuti

Esaminando la questione dei reati commessi dai cittadini stranieri, gli ultimi dati del Ministero dell'Interno (2007)¹⁵ evidenziano che l'incidenza degli stranieri tra i denunciati varia molto a seconda dei reati. Relativamente alle fattispecie delittuose di più frequente commissione da parte di cittadini stranieri, in ordine decrescente, si va da incidenze basse, come il 3% per le rapine in banca o il 6% per quelle negli uffici postali, al poco

¹³ Con il termine rintracciati si intende l'insieme di coloro che hanno ricevuto un provvedimento di allontanamento (respinti, espulsi, riammessi) quindi anche coloro che sono stati respinti alle frontiere o immediatamente dopo averle passate fraudolentemente. Ministero dell'Interno, "Rapporto sulla criminalità in Italia, analisi, prevenzione, contrasto", 2007.

¹⁴ Ministero dell'Interno, "Rapporto sulla criminalità in Italia, analisi, prevenzione, contrasto", giugno 2007; IDOS - Punto Nazionale di Contatto dell'EMN - European Migration Network, "L'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri illegalmente soggiornanti: caratteristiche e condizioni sociali", dicembre 2005.

¹⁵ Ministero dell'Interno, "Rapporto sulla criminalità in Italia, analisi, prevenzione, contrasto", 2007

meno del 70% che caratterizza i borseggi. Tra questi due estremi, gli stranieri costituiscono il 51% dei denunciati per rapina in abitazione o furto in abitazione, il 45% dei denunciati per rapina in pubblica via, il 19% per le estorsioni e il 29% per le truffe e le frodi informatiche. Circa un terzo dei denunciati, riguarda i reati violenti. In particolare, la quota di stranieri va dal 39% dei denunciati per violenze sessuali al 36% per gli omicidi consumati e al 31% per quelli tentati, al 27% dei denunciati per il reato di lesioni dolose. Simili sono poi le percentuali di stranieri sul totale degli arrestati per alcuni reati predatori come i furti di autovetture (38%) e gli scippi (29%).

Se si tiene conto dello *status* dei cittadini stranieri, le persone senza permesso di soggiorno costituiscono la stragrande maggioranza sul totale degli stranieri denunciati, mentre la quota di stranieri regolari denunciati sul totale dei regolari si attesta sul 2% (Ministero dell'Interno). Infatti, vi sono alcuni reati che vengono commessi quasi esclusivamente dagli irregolari, come i furti con destrezza e furto di automobile (88%, 84%), furto in appartamento (82%)¹⁶. Per quanto riguarda le fattispecie criminose compiute dagli stranieri regolari essi rappresentano il 12% del totale dei denunciati per furto di autovetture e di scippo, l'8% dei denunciati per furto con destrezza, il 9% dei denunciati per omicidio tentato e consumato, il 10% dei denunciati per rapina in pubblica via e il 15% di quelli denunciati per violenze sessuali.

Secondo i dati Istat (al 1 gennaio 2007), nel complesso ad un 5% di immigrati regolari in Italia è ascrivibile un tasso del 5% di criminalità con percentuali pari a quelli rilevabili per i reati commessi da cittadini italiani, particolarmente frequenti nell'Italia del Nord Est dove, in ragione della concentrazione di ricchezza e della notevole presenza di flussi migratori clandestini, è cresciuta la percezione di una scarsa sicurezza, dovuta proprio all'incidenza di questo tipo di crimini, ed è presente l'equazione "straniero uguale criminale". Specularmente, la criminalità si concentra, dunque, per quanto riguarda gli immigrati, nel mondo degli irregolari, sia per i reati in violazione della normativa sull'immigrazione¹⁷, che per i reati predatori.

Infine, per quanto riguarda i dati del Ministero della Giustizia relativi alla popolazione detenuta, i nati all'estero sono passati da 15.658 nel giugno 2007 a 18.252 nel dicembre 2007, (nel 2006 erano 20.221), i quali rappresentano poco più di un terzo della

¹⁶ Percentuale di persone senza permesso di soggiorno sul totale degli stranieri denunciati per aver commesso un reato in Italia, Ministero dell'Interno 2007.

¹⁷ Da segnalare il sensibile aumento delle violazioni della legge in materia di immigrazione come indicato nella Relazione d'apertura dell'Anno giudiziario 2007 dalla Corte di Cassazione: + 62% (da 12.512 a 20.270). Corte suprema di Cassazione, Inaugurazione Anno giudiziario 2007, "Relazione sull'attività giudiziaria 2006", Roma 26 gennaio 2007.

popolazione carceraria. Essi sono provenienti da 150 Paesi anche se la maggioranza di loro arriva principalmente da otto nazioni, in ordine decrescente: Marocco (3.804) Romania (2.636), Albania (2.235), Tunisia (1.863), Algeria (1.048), Nigeria (679), ex Jugoslavia (546), Senegal (334).¹⁸.

Infine, relativamente alle principali tipologie delle fattispecie criminose ascritte ai detenuti stranieri, al giugno 2007, i reati contro il patrimonio rappresentano il 28,60% (27,22% nel 2006), quelli c.d. di droga 25,0% (23,59% nel 2006), contro la persona 19,70% (17,91% nel 2006).

¹⁸ Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica, "Stranieri, Statistiche sull'esecuzione negli istituti penitenziari, dati riferiti al 31 dicembre 2007", http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/det/detg31_stranieri.htm; Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica, "Dati statistici sulla popolazione penitenziaria", giugno 2007.

I provvedimenti del nuovo Esecutivo in materia di sicurezza: il decreto legge e il disegno di legge

1. Le nuove norme in materia di sicurezza

Durante il Consiglio dei Ministri di Napoli, il 21 maggio 2008, il Governo ha varato le misure in materia di sicurezza e immigrazione, il cosiddetto Pacchetto sicurezza.

Il dispositivo normativo è composto da un decreto legge, un disegno di legge e tre decreti legislativi. Tre diversi strumenti normativi con iter differenti: il primo provvedimento è divenuto operativo immediatamente dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, diversamente dal disegno di legge che deve essere approvato in Parlamento e i decreti legislativi che vengono inviati alle Commissioni parlamentari competenti per poi tornare al Consiglio dei Ministri per l'adozione definitiva.

Con le norme in materia di sicurezza sono introdotti nuovi reati, tra cui quello di immigrazione clandestina, sono rese più facili le espulsioni e si concedono maggiori poteri ai sindaci. È prevista una stretta sui cosiddetti matrimoni di convenienza e sono introdotte delle modifiche per i ricongiungimenti familiari, il riconoscimento dello status di rifugiato e la libera circolazione dei cittadini comunitari.

Al Pacchetto sicurezza viene, inoltre, aggiunto il disegno di legge con cui l'Italia aderisce al Trattato di Prüm che istituisce la banca dati nazionale del DNA¹⁹.

2. Il decreto legge “Misure urgenti in materia di sicurezza”

Il decreto legge “Misure urgenti in materia di sicurezza”²⁰, approvato il 21 maggio 2008 in Consiglio dei Ministri, è entrato in vigore il 27 maggio, il giorno dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 122.

Il provvedimento si compone di 13 articoli concernenti non solo il fenomeno immigratorio, ma anche l'adozione di misure contro l'aumento esponenziale di incidenti stradali per

¹⁹ Il trattato di Prüm, chiamato anche «Schengen 2», è stato firmato a Prüm (Germania) il 27 maggio 2005 tra sette Paesi dell'Unione europea (Belgio, Francia, Germania, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria) ed è aperto all'adesione e ratifica di altri Paesi dell'Unione.

Rispetto agli accordi di Schengen è un completamento, poiché mira a rafforzare la cooperazione transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, della immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale e permette lo scambio di informazioni concernenti dati informatici relativi a impronte digitali e dati genetici (DNA). Per quanto attiene alla lotta all'immigrazione clandestina è previsto anche l'invio di Ufficiali di collegamento esperti in falsi documentali nei Paesi di origine dei flussi migratori irregolari. www.governo.it

²⁰ Decreto legge 23 maggio 2008, 92 “Misure urgenti in materia di sicurezza”; pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008.

abuso di alcool e stupefacenti e contro l'assenza di efficaci strumenti di aggressione dei beni mafiosi²¹.

La nuova regolamentazione prevista dal decreto legge in materia di sicurezza e immigrazione, oggetto dello scritto, *in primis*, rende più facili le espulsioni. L'art. 1, comma 1, lettera a) introduce, infatti, rilevanti modifiche all'articolo 235 del codice penale²² imponendo al giudice l'espulsione o l'allontanamento – nel caso di cittadino Ue, misura non prevista dalla originaria formulazione dell'articolo – dal territorio nazionale dello straniero che sia stato condannato in via definitiva ad una pena superiore ai 2 anni di carcere, e non più per una condanna alla reclusione inferiore ai 10 anni come in precedenza. Qualora contravviene all'ordine di espulsione, il migrante è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

L'essere clandestini, inoltre, diventa un aggravante. L'articolo 1, comma 1, lettera f), introduce, al numero 11-*bis*) dell'articolo 61 del codice penale, una nuova circostanza aggravante comune relativa alla commissione del reato da parte di un «soggetto che si trovi illegalmente sul terreno nazionale» sia non comunitario che comunitario, per cui la pena comminata è aumentata di un terzo²³.

All'articolo 2 del decreto legge n. 92/08 si prevedono delle modifiche al codice di procedura penale relativamente alla distruzione delle merci contraffatte: la polizia, a tre mesi del sequestro può, dopo 15 giorni, distruggere le merci informandone il giudice (art. 2, comma 1, lettera a)). Ai sensi dello stesso articolo si abbreviano i termini del giudizio direttissimo, dovendo il pubblico ministero presentare in udienza l'imputato non oltre il quindicesimo giorno dall'arresto in flagranza, «salvo che ciò non pregiudichi gravemente le indagini», si stabilisce il divieto di patteggiamento in appello e si ampliano i casi in cui non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione della pena.

Il decreto legge in materia di lotta all'immigrazione clandestina, contiene ulteriori modifiche al «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», di cui al decreto legislativo n. 286/98 e successive

²¹Il disegno di legge A.S. n. 692, d'iniziativa governativa, dispone la conversione del decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

Il ddl di conversione è stato assegnato alle commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 2^a (Giustizia) in sede referente il 26 maggio 2008, l'esame è iniziato il 28 maggio. Al momento è in discussione in Assemblea.

²² Art. 235 codice penale: «espulsione od allontanamento dello straniero dallo Stato».

²³ L'aggravante di clandestinità è stato oggetto di numerose critiche in quanto si ritiene illegittimo sotto il profilo di uguaglianza: l'aggravante di pena è collegato solo ad una condizione soggettiva della persona, che non corrisponde ad un maggior disvalore sociale del fatto commesso.

modificazioni²⁴. In particolare l'articolo 5 del decreto inserisce, nell'articolo 12 del Testo Unico dell'Immigrazione, il comma 5-*bis* con cui si introduce una nuova fattispecie delittuosa attraverso la quale si punisce chi dà in affitto, a titolo oneroso, un immobile ad uno straniero irregolare. Tale condotta è punita con la reclusione da sei mesi a tre anni e, qualora la condanna sia irrevocabile, con la confisca dell'immobile «salvo che appartenga a persona estranea ai fatti». Le somme ricavate dalla vendita dei beni confiscati sono devolute al potenziamento delle azioni di prevenzione e repressione dei reati di immigrazione clandestina²⁵.

Il provvedimento in esame apporta cambiamenti anche al Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, di cui al decreto legislativo n. 267/00²⁶, attribuendo ai sindaci maggiori poteri per il controllo del territorio, il contrasto della criminalità locale e per agire sul degrado urbano (art. 6).

Viene, infatti, riformulato l'articolo 54 del TUEL²⁷ enucleando, al comma 1, le funzioni del sindaco relativamente all'ordine e la sicurezza pubblica: dall'emanazione di atti in materia allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge su pubblica sicurezza e polizia giudiziaria fino alla vigilanza su tutto quanto possa interessare tale ambito, informandone il prefetto. L'innovazione formale è volta – nelle intenzioni del Governo – a conferire maggiore pregnanza e rilievo a dette funzioni. In linea con questa prospettiva, il comma 2 prevede che i rappresentanti delle comunità locali concorrano ad assicurare la cooperazione tra le forze di polizia locali e statali, forme di collaborazione istituzionale demandate ad apposite direttive del Ministero dell'Interno.

Il comma 4, invece, amplia il potere del sindaco di emanare ordinanze «contingibili e urgenti» prevedendo, quale situazione legittimante il provvedimento *extra ordinem*, anche i gravi pericoli per la «sicurezza urbana» e non più solo per l'incolumità dei cittadini, come già previsto. Siffatti provvedimenti d'urgenza vanno comunicati al prefetto, il quale può predisporre gli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione²⁸. Qualora le misure

²⁴ Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"; pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - s.o. n. 139.

²⁵ Durante la discussione del disegno di legge A.S. n. 692 di conversione del decreto legge in oggetto è stato accolto un emendamento di modifica dell'articolo 5. Secondo tale riformulazione, verrà punito solo chi "a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto dalla condizione di irregolarità di uno o più stranieri, dà alloggio a uno straniero privo di titolo di soggiorno in un immobile di cui abbia disponibilità, ovvero lo ceda allo stesso anche in locazione". L'innovazione introdotta risiede nell'introduzione del concetto di "ingiusto profitto", senza il quale non scatterebbero la reclusione e la confisca dell'immobile.

²⁶ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"; pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 – s. o. n. 162.

²⁷ Art. 54 del TUEL: "Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale".

²⁸ In base al testo previgente, il ruolo del prefetto era limitato alla cooperazione nei casi in cui il sindaco richiedesse l'uso della forza pubblica. Servizio Studi del Senato, Dossier Disegno di legge A.S. n. 692

sindacali in tema di sicurezza appaiano suscettibili di incidere anche sulla «ordinata convivenza» nei comuni contigui o limitrofi, il prefetto convoca una conferenza cui partecipano, necessariamente, i sindaci interessati e il presidente di provincia ed eventualmente, anche altri soggetti pubblici o privati legati all'ambito territoriale interessato dal provvedimento (comma 5)²⁹. Il Viminale adotta atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni attribuite ai sindaci.

Quanto all'articolo 7, esso attribuisce una nuova funzione ai «piani coordinati di controllo del territorio» di cui alla legge n. 128 del 2001³⁰, prevedendo che gli stessi determinino i rapporti di reciproca collaborazione fra polizia municipale e polizia dello Stato. Il secondo periodo dell'articolo disciplina, invece, le procedure da seguire per assicurare, nel caso di interventi in flagranza di reato da parte della polizia municipale, l'immediata denuncia alla Polizia di Stato per il seguito dell'attività investigativa. La definizione delle procedure da osservare è demandata a decreti del Ministro della Giustizia di concerto con gli altri Ministri interessati (Interno, Economia, Difesa) da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente provvedimento³¹.

Si estendono, inoltre, le possibilità di accesso diretto, da parte della polizia municipale, alle banche dati del CED (Centro Elaborazione Dati) interforze del Ministero dell'Interno-Dipartimento della pubblica sicurezza³². E, previa apposita abilitazione, si riconosce al personale della polizia municipale un ruolo attivo di immissione dei dati autonomamente acquisiti (art. 8).

Con l'articolo 9 si sostituisce la denominazione dei Centri di permanenza temporanea, ed assistenza, strutture in cui vengono condotti gli stranieri clandestini o irregolari, con quella di "Centri di identificazione e espulsione".

Gli articoli successivi prevedono modifiche e integrazioni della normativa in materia di lotta e contrasto alla mafia.

“Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, maggio 2008.

²⁹ Gli altri commi del novellato art. 54 del TEUL sono stati riscritti senza particolari modifiche.

³⁰ Legge 26 Marzo 2001, n. 128 "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini"; pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2001.

³¹ Tra le modifiche apportate in sede di discussione, vi è l'articolo aggiuntivo all'articolo 7, proposto dal Governo, che prevede la possibilità di adottare un piano, valido sei mesi e rinnovabile una sola volta, per l'impiego in compiti di ordine pubblico di un contingente delle forze armate non superiore a 3000 unità da adibire a servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia congiuntamente alle forze di polizia.

³² Prima dell'entrata in vigore del provvedimento in esame, gli agenti di polizia municipale, se addetti ai servizi di polizia stradale e in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza, potevano accedere, presso il CED, solo allo schedario dei veicoli rubati; ora, a seguito delle modifiche introdotte, essi possono accedere anche ai dati sui veicoli rinvenuti e allo schedario dei documenti d'identità rubati o smarriti. Servizio Studi del Senato, Dossier Disegno di legge A.S. n. 692, op. cit.

All'articolo 13, infine, sono previste le disposizioni relative all'entrata in vigore del decreto che dovrà essere convertito in legge entro 60 giorni, pena la decadenza.

3. Il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"

Il disegno di legge A.S. n. 733 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"³³, di iniziativa governativa, è strettamente connesso al decreto-legge n. 92/08, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", integrandone le misure di intervento in campo.

Il provvedimento si compone di 20 articoli.

Sono previsti strumenti normativi di tutela per gli anziani e persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale (artt. 1 e 2) e a favore del decoro urbano (artt. 4 e 5). Vengono introdotte rettifiche alla disciplina di lotta alla mafia e di aggressione ai patrimoni illeciti (artt. 10, 11, 12, 13, 14 e 15) e disposizioni più rigide in caso di gravi violazioni al codice della strada (art. 19). Gli altri articoli riguardano il fatto migratorio, con risvolti diretti e indiretti sul fenomeno relativamente a modifiche del dispositivo normativo in materia.

In particolare l'articolo 3 interviene sulla legge in tema di cittadinanza, la l. n. 91/92³⁴, al fine di limitare il fenomeno dei cosiddetti «matrimoni di comodo» volti ad una più celere acquisizione della cittadinanza italiana. Il provvedimento stabilisce, infatti, termini più rigorosi per l'acquisto della cittadinanza *iure matrimonii*³⁵, prevedendo che «Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni – e non più sei mesi, come disposto dalla normativa vigente – nel territorio della Repubblica oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero»; il regime matrimoniale, inoltre, deve sussistere anche al momento dell'adozione del decreto del Ministro dell'Interno di conferimento dello *status civitatis*. I termini sono ridotti della metà in presenza di figli.

Gli articoli 6 e 8 si rivolgono ai minori.

Il primo articolo, modificando l'articolo 112 del codice penale, prevede un'aggravante per i reati commessi in concorso con i minori. L'articolo 8, invece, introduce il nuovo reato che punisce l'impiego dei minori nell'accattonaggio (articolo 600-octies del codice penale), per

³³ Il disegno di legge A.S. n. 733 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" è stato presentato il 3 giugno 2008 ed assegnato alle commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 2^a (Giustizia) in sede referente il giorno dopo.

³⁴ Legge 5 febbraio 1992 n. 91 "Nuove norme sulla cittadinanza"; pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 1992, n. 38.

³⁵ Nel 2007 sono state 31.600 le istanze di cittadinanza *iure matrimonii* accolte. Senato della Repubblica, Relazione tecnica del ddl 733 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", giugno 2008.

cui «chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare, è punito con la reclusione fino a tre anni». Inoltre con l'introduzione dell'articolo 602-*bis* del codice penale, alla lett. b dell'articolo 8, sono previste pene accessorie, quali la perdita della potestà del genitore e interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente all'amministrazione di sostegno, alla tutela e alla cura, nel caso in cui i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 del codice penale), quelli di tratta di persone (art. 601 del codice penale) e di acquisto e alienazione di schiavi (art. 602) siano commessi dal genitore o dal tutore.

Il progetto governativo propone disposizioni anche in tema di occupazione abusiva di suolo pubblico. Secondo l'articolo 7, comma 1, nei casi di «indebita occupazione di suolo pubblico», ai sensi degli articoli 633 del codice penale (invasione dei terreni o edifici) e 20 del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285/92³⁶ (Occupazione della sede stradale), il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane o, comunque, per motivi di pubblica sicurezza, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, nel caso di occupazione per motivi commerciali, la chiusura dell'esercizio fino all'adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia.

Con l'articolo 9 viene introdotto nell'ordinamento il reato dell'ingresso illegale nel territorio dello Stato: lo straniero che entra in Italia violando la normativa del Testo Unico dell'Immigrazione è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni; è obbligatorio l'arresto del clandestino che sarà giudicato con rito direttissimo. Il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna, ordina l'espulsione del migrante.

Reato di immigrazione clandestina in Europa

Il reato di immigrazione clandestina è stato introdotto nel Pacchetto sicurezza dalle forze di governo quale deterrente contro chi entra illegalmente nel nostro Paese (non riguarda chi vi è già presente e non ha forza retroattiva).

Questa nuova fattispecie penale ha, però, suscitato notevoli polemiche

³⁶ Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada"; pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 114 del 18 maggio 1992.

e rilevanti critiche. Sostanzialmente il rischio che si paventa è una grave disfunzione in termini sia di un sovraffollamento delle carceri che di congestione del sistema giudiziario per un aggravio di lavoro di magistratura e forze dell'ordine.

Il reato di immigrazione clandestina è, comunque, presente in altri Paesi europei.

In Germania viene incriminato il cittadino non comunitario che entra senza visto nel territorio nazionale. La pena prevista dalla legge federale sul soggiorno è la reclusione fino a un anno e il pagamento di un'ammenda. Di fatto, però, si procede all'espulsione senza processo. In attesa che si completi la procedura, il clandestino è tenuto in custodia in un centro di detenzione.

L'immigrazione illegale è un reato anche in Francia. Secondo la normativa in vigore lo straniero clandestino o irregolare viene punito con la reclusione di un anno e una multa di 3.750euro. All'immigrato condannato può essere vietato la possibilità di entrare in Francia fino a tre anni.

In Gran Bretagna, l'immigrazione clandestina è un illecito amministrativo e penale. In particolare l'ingresso illegale è punito con la reclusione fino a sei mesi e una pena pecuniaria, lo stesso accade in caso di *overstaying*, ovvero quando lo straniero si trattiene nel Paese oltre il tempo stabilito. Pene durissime sono previste per chi favorisce l'immigrazione clandestina.

L'ingresso e la permanenza illegali sono punibili penalmente anche in altri Stati, quali l'Olanda, la Grecia, il Belgio e la Svizzera; la normativa nazionale di ciascuno di essi, con le rispettive differenze, stabilisce sostanzialmente la reclusione fino a un massimo di un anno e il pagamento di un'ammenda per chi trasgredisce.

Il provvedimento governativo adotta, inoltre, criteri più rigidi per l'iscrizione anagrafica. Secondo l'articolo 16, infatti, essa è subordinata alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza.

Strette sono previste anche per l'attività di *money transfert*.

Il gestore degli esercizi di telefonia e internet autorizzati a prestare servizi volti al trasferimento di denaro deve provvedere ad acquisire copia del documento di identità del richiedente l'operazione e, qualora quest'ultimo sia straniero, anche della copia del titolo di soggiorno. Nel caso il permesso di soggiorno non sia disponibile, il servizio erogato con la documentazione raccolta dovrà essere segnalato alla locale autorità di pubblica sicurezza. L'inosservanza delle prescrizioni comporta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio commerciale (art. 17).

La modifica normativa proposta nel successivo articolo 18 interviene ancora una volta sul decreto legislativo 286/98. La lettera *a*) riformula l'articolo 5 del Testo Unico dell'Immigrazione inserendo tra i reati che valgono ad orientare il giudizio di pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, in sede di esame di una richiesta di rinnovo o di revoca di un permesso di soggiorno per motivi familiari, quelli per i quali il codice di procedura penale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza.

La lettera *b*), invece, innova l'articolo 14 del citato decreto legislativo n. 286/98. In particolare si intende prolungare il periodo di trattenimento in un Centro di permanenza temporanea e assistenza³⁷ (oggi Centri di identificazione ed espulsione) del cittadino straniero, in attesa dell'espletamento degli adempimenti necessari all'esecuzione del provvedimento di espulsione, fino ad un massimo di diciotto mesi, in luogo degli attuali due³⁸. Il periodo di permanenza, sempre convalidato dall'autorità giudiziaria, è fissato, infatti, in sessanta giorni, prorogabili di un uguale periodo laddove permangano ostacoli alla identificazione dello straniero e quest'ultimo non cooperi a tal fine, in ogni caso, non può essere superiore a diciotto mesi³⁹. Vengono, poi, modificati i limiti edittali – reclusione da due a sei anni anziché da uno a cinque anni – della sanzione penale prevista per lo straniero espulso che rimane nel territorio nazionale in violazione dell'intimazione a

³⁷ In Italia i Centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA) operativi sono 10, per un totale di 1.160 posti disponibili. www.interno.it

³⁸ A livello comunitario, è stata approvata dal Parlamento europeo una direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente. Ai sensi del provvedimento, la detenzione dei migranti senza titolo di soggiorno nei Centri può essere estesa fino a 18 mesi, salvo modifiche, e viene vietato il reingresso in uno Stato membro per chi abbia subito un'espulsione fino ad un massimo di cinque anni. È previsto, inoltre, il patrocinio pubblico per chi intende fare ricorso contro i provvedimenti di espulsione. I minori non accompagnati e le famiglie con minori possono essere trattenuti «solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo il più possibile breve». www.europarl.europa.eu

³⁹ Secondo il vigente articolo 14, comma 5, «la convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità, ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice».

lasciarlo connessa ad un decreto di espulsione già reiterato a seguito di un precedente mancato ottemperamento all'ordine del questore di lasciare il Paese.

L'ultimo articolo (art. 20) dispone sulla copertura finanziaria del provvedimento.

In particolare la norma relativa alla nuova fattispecie penale di «ingresso illegale nel territorio dello Stato» comporta ingenti oneri connessi al notevole incremento delle ipotesi di arresto in flagranza di reato e all'obbligatorietà del giudizio direttissimo, dovendo quantificare le spese relative al patrocinio e quelle di interpretariato gravanti sullo Stato, nel corso dei procedimenti, nonché i costi medi inerenti alla somministrazione del vitto ai clandestini arrestati. La somma ipotizzata si attesterebbe a circa 16.677.000 euro per il 2008 e 33.354.000 euro per il 2009.

Ulteriori oneri finanziari sono previsti anche in seguito al prolungamento del periodo di trattenimento nei Centri di permanenza temporanea e assistenza fino a diciotto mesi (art. 18) in quanto renderebbe necessaria la creazione di nuovi posti (circa 4.640) per garantire la stessa capacità recettiva del sistema. Per la loro realizzazione, si ipotizza che per la metà si provvederà attraverso la costruzione di nuove strutture di permanenza, per la restante metà mediante la ristrutturazione di edifici esistenti. L'operazione avrà un costo complessivo pari a 233.160.000 euro da ripartire fino al 2010, a cui vanno aggiunti altre spese tra le quali quelle relative alla permanenza dello straniero nelle strutture e quelle inerenti all'aumento del numero delle convalide del trattenimento da parte dei giudici di pace.

Oneri derivanti dal provvedimento in trattazione e la relativa copertura finanziaria nel dettaglio.⁴⁰

	2008	2009	2010	2011 seguenti ^e
Articolo 18 (Trattenimento a 18 mesi)				
Costi di realizzazione CPTA (Costruzione e ristrutturazione)	46.632.000	93.264.000	93.264.000	–
Costi per la permanenza degli stranieri nei CPTA	382.800	9.984.700	58.919.300	93.148.000
Aumento del numero delle convalide del trattenimento da parte dei giudici di pace	30.790	87.940	214.130	304.400
Oneri per patrocinio a spese dello Stato e interpretariato	377.650	1.047.900	2.594.550	3.654.000
Totale articolo 18 . . .	47.423.240	104.384.540	154.991.980	97.106.400
Articolo 9 (reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato)	16.677.000	33.354.000	33.354.000	33.354.000
Totale complessivo oneri . . .	64.100.240	137.738.540	188.345.980	130.460.400
Copertura				
Tabella A	64.101.000	137.739.000	184.766.000	–
Tabella B	–	–	3.580.000	–

⁴⁰ Senato della Repubblica, Relazione tecnica del ddl 733, Op. cit.

Quanto illustrato rappresenta il nuovo quadro politico ed economico prodotto dall'innovata disciplina che, comunque, desta non poche critiche e perplessità trasversali nella prospettiva di una effettiva ed efficace attuazione delle misure individuate.

Il Pacchetto sicurezza e i decreti legislativi

1. Decreto legislativo sul ricongiungimento familiare

Il decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, intende apportare correttivi al decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 5 relativamente alle modifiche effettuate al Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo del 25 luglio 1998 n. 286), in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare⁴¹.

In primo luogo il testo del provvedimento modifica l'articolo 29, comma 1, del d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 5 circa i familiari per i quali può essere chiesto il ricongiungimento⁴², con l'intento di stabilire alcune condizioni limitative a tale diritto nei confronti del coniuge, dei figli maggiorenni e dei genitori, nonché di ristabilire i requisiti indicati dalla c.d. legge Bossi-Fini (l. 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002).

In particolare, si richiede che il coniuge abbia almeno diciotto anni e che non sia legalmente separato (art. 29, comma 1, lettera a). Per quanto riguarda i figli maggiorenni si prevede che debbano essere «non coniugati a carico» qualora non abbiano la possibilità di provvedere «alle proprie indispensabili esigenze di vita» a causa di ragioni oggettive di salute che comportino una condizione di invalidità totale (art. 29, comma 1, lettera c). Infine, relativamente ai «genitori a carico», si pone la condizione che non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero, se ultrasessantacinquenni, che gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute (art. 29, comma 1, lettera d).

Il decreto introduce il ricorso all'esame del DNA, (acido desossiribonucleico), a carico dell'interessato, quando manchi la documentazione o sussistano fondati dubbi sulla sua autenticità relativamente al rapporto di parentela, novità stabilita ai fini del rilascio di una

⁴¹ Decreto legislativo (in corso di esame parlamentare) recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 5 in materia di attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare. Lo schema di decreto legislativo è stato assegnato alla Commissione I Affari costituzionali e alla Commissione XIV Politiche dell'Unione Europea il 28 maggio 2008 (in corso di esame).

⁴²Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2007; Art. 2 e): «l'articolo 29 (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) e' sostituito dal seguente: Art. 29 (Ricongiungimento familiare) 1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari: a) coniuge; b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; c) figli maggiorenni a carico qualora permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute; d) genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza ».

specifica certificazione da parte delle rappresentanze diplomatiche o consolari (art. 29, comma1 bis).

2. Decreto legislativo in materia di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato

Un'altro decreto legislativo riguarda le modifiche al decreto legislativo del 28 gennaio 2008 n. 25, di attuazione della direttiva europea 2005/85/CE, concernente le norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato⁴³. Il provvedimento prevede la nomina delle Commissioni territoriali competenti a riconoscere lo status di rifugiato con decreto del Ministro dell'Interno anziché del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 4, comma 3)⁴⁴.

«Il diritto a rimanere nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda», previsto dalla direttiva europea, che era stato recepito nel nostro ordinamento dall'art. 7, comma 1 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 è modificato dal decreto legislativo del Governo che dispone che sia il prefetto competente ad indicare un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti asilo possano circolare fino alla decisione sulla richiesta da parte della Commissione territoriale⁴⁵. Il richiedente asilo secondo la modifica apportata (art. 11, comma 1) dal decreto ha l'obbligo di comparire, se convocato, di persona davanti la Commissione territoriale e di consegnare i documenti pertinenti ai fini della domanda, incluso il passaporto⁴⁶.

L'articolo 20 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, che recepiva l'articolo 18 della direttiva comunitaria sui casi in cui il richiedente è ospitato in un «centro di accoglienza», e l'articolo 21 dello stesso provvedimento riguardante i casi di «trattenimento», vengono modificati, stabilendo che chi è destinatario di un provvedimento sia di espulsione che di respingimento è soggetto al trattenimento nei centri, per un periodo massimo di 15 giorni, qualora sussistano ostacoli tecnici all'esecuzione dell'allontanamento o difficoltà di

⁴³ Decreto legislativo (in corso di esame parlamentare) recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 in materia di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Lo schema di decreto legislativo è stato assegnato alla Commissione I Affari costituzionali e alla Commissione XIV Politiche dell'Unione Europea il 3 giugno 2008 (in corso di esame).

⁴⁴ Decreto legislativo 28 gennaio 2005 n. 25, Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato". pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008.

⁴⁵ Art. 32 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25.

⁴⁶ Art. 11 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 (Obblighi del richiedente asilo): «1. Il richiedente ha l'obbligo di cooperare con le autorità preposte alle singole fasi della procedura, al fine di fornire tutti i documenti e le informazioni di cui può disporre, utili ad agevolare l'esame della domanda. 2. Il richiedente è tenuto ad informare l'autorità competente in ordine ad ogni suo mutamento di residenza o domicilio».

identificazione del cittadino comunitario (art. 21 del decreto legislativo, secondo le procedure ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286).

Per quanto riguarda il rigetto della domanda per il riconoscimento della protezione internazionale, viene eliminato l'effetto sospensivo del ricorso giurisdizionale, il richiedente in questa ipotesi deve lasciare il territorio nazionale. A quest'ultimo scopo vengono modificati gli articoli 32 (decisione), comma 4 e l'articolo 35 (impugnazione), comma 1, 6, 7 ed 8. Il decreto sopprime l'espressione «alla scadenza del termine per l'impugnazione»⁴⁷, ai fini dell'obbligo per il soggetto di lasciare il territorio nazionale; inoltre, la proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria «non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato»⁴⁸. Inoltre, il decreto del Governo cancella la possibilità per il richiedente avverso il provvedimento che dichiara «inammissibile» la domanda, contestualmente al deposito del ricorso, di chiedere al giudice la sospensione del provvedimento quando ricorrano «gravi e fondati motivi»⁴⁹, prevedendo, invece, che lo stesso possa essere autorizzato dal prefetto competente ad adottare il provvedimento di espulsione, a «rimanere sul territorio nazionale fino alla decisione del ricorso», solo «in presenza di gravi motivi personali o di salute». Tale autorizzazione a permanere sul territorio dello Stato è concessa dal prefetto qualora «...non rilevi il concreto pericolo che nel periodo di attesa della decisione del ricorso lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento di espulsione». Nel caso di accoglimento di tale autorizzazione al cittadino straniero che ha fatto domanda verrà rilasciato un permesso di soggiorno di durata non superiore a sessanta giorni, rinnovabile qualora non sia intervenuta la decisione del ricorso ed il prefetto riscontri la permanenza delle condizioni che hanno determinato l'autorizzazione a rimanere sul territorio.

Fino all'adozione del provvedimento (introdotto dall'articolo 35, comma 7) il richiedente è ospitato nei «centri di accoglienza» nei casi di accoglienza o trattenimento ai sensi degli articoli 20 e 21 (modificati), per l'identificazione del cittadino straniero o quando sia destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento⁵⁰ – secondo quanto

⁴⁷ Art. 32 (decisione), comma 4 del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25.

⁴⁸ Art. 35 (impugnazione), comma 6 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25: «La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria ai sensi dei commi 1 e 2 sospende l'efficacia del provvedimento impugnato».

⁴⁹ Art. 35, comma 7 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25.

⁵⁰ Art. 20 (Casi di accoglienza) del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, modificato, «1. Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda. 2. Il richiedente è ospitato in un centro di accoglienza richiedenti asilo nei seguenti casi: a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti; b) quando ha presentato la

stabilito dal nuovo articolo 35, comma 8 e articolo 36, comma 2⁵¹, come era previsto da un regolamento di attuazione della “legge Bossi-Fini”⁵².

3. Decreto legislativo sul diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – verifica del reddito

Il decreto legislativo che apporta modifiche ed integrazioni, definite “correttive”, al decreto legislativo 6 febbraio 2007 n. 30 il quale attua la direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, pone ulteriori requisiti oltre a quelli introdotti dal decreto legislativo 28 febbraio 2008 n. 32⁵³.

Il provvedimento modifica l’articolo 7 del d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 30 relativo al “diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi”, al comma 1 lettera b) si dispone che il cittadino comunitario ha diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi quando dispone per se stesso e per i propri familiari di «risorse economiche sufficienti»⁵⁴, aggiungendo che le risorse economiche sufficienti debbano

domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare».

Art. 21, comma 1 (Casi di trattenimento) del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, modificato,: «.1. E' disposto il trattenimento, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, del richiedente: a) che si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra; b) che è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; c) che è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento».

⁵¹ Art. 35, comma 8 del d.lgs. del 28 gennaio 2008 n. 25: «La procedura di cui al comma 7 si applica, in ogni caso, al ricorso presentato dal richiedente di cui agli articoli 20, comma 2, lettera d), e 21. Il richiedente ospitato nei centri di accoglienza ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettera d), o trattenuto ai sensi dell'articolo 21 permane nel centro in cui si trova fino alla adozione dell'ordinanza di cui al comma 7 »; art. 36, comma 1 e 3 soppressi del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25.

⁵² Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004 n. 303, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 22 dicembre 2004 “procedure riconoscimento status di rifugiato”.

⁵³ Decreto legislativo (in corso di esame parlamentare) recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 in materia di attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Lo schema di decreto legislativo è stato assegnato alla Commissione I Affari costituzionali e alla Commissione XIV Politiche dell’Unione Europea il 10 giugno 2008 (in corso di esame). Il decreto legislativo 28 febbraio 2008 n. 32 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 52 del 1 marzo 2008 “Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”. Nel provvedimento sono state inserite le misure sulle espulsioni dei cittadini comunitari per “motivi imperativi di pubblica sicurezza” e di “prevenzione del terrorismo”.

⁵⁴ Art. 7, comma 1 lettera b) del decreto legislativo 6 febbraio 2007 n. 30: «dispone per se' stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti i rischi nel territorio nazionale».

essere «derivanti da attività dimostrabili come lecite» (art. 7, comma 1 lettera b), requisito peraltro non previsto dalla direttiva europea 2004/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri⁵⁵, che è da considerarsi “testo unico UE” sulla libera circolazione e il diritto di soggiorno. Si prevede, inoltre, ai fini del diritto in oggetto, l'iscrizione volontaria al servizio sanitario nazionale o altro titolo idoneo (comunque denominato) che copra tutti i rischi nel territorio nazionale (art. 7, comma 1 e comma 1 bis)⁵⁶.

Relativamente alle formalità amministrative, il decreto prevede l'obbligo dell'iscrizione anagrafica, entro dieci giorni, del cittadino comunitario che intende soggiornare per più di tre mesi adducendo, per motivare ciò, le ragioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 9, comma 2); inoltre, si introduce l'obbligo ai rilievi dattiloscopici quando previsti parimenti per i cittadini italiani (art. 9, comma 6). L'autocertificazione⁵⁷ riguardo alla sussistenza di risorse economiche sufficienti è prevista solamente nel caso di soggiorno per motivi di studio (art. 9, comma 4)⁵⁸. La dichiarazione del cittadino UE di presenza nel territorio ad un ufficio di polizia, era stata introdotta dal d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32 che modificando l'articolo 5 del d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 30 stabiliva che il cittadino dell'Unione ed un suo familiare può presentarsi ad un ufficio di polizia per dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale, secondo modalità che indicava da stabilire successivamente; salvo prova contraria lo stesso decreto prevedeva la presunzione della presenza del cittadino comunitario da oltre tre mesi, ponendolo così a rischio di espulsione, come pure la sua cancellazione anagrafica⁵⁹ e l'obbligo di consegna di un attestato di ottemperanza all'ingiunzione di lasciare il territorio nazionale⁶⁰.

⁵⁵ Le limitazioni a tali diritti da parte degli ordinamenti nazionali dei Paesi UE sono, infatti, da considerarsi restrittivamente secondo la recente giurisprudenza della Corte CE.

⁵⁶ D.lgs. 6 febbraio 2007 n. 30, modificato.

⁵⁷ Dichiarazione di cui agli articoli 46 e 47 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

⁵⁸ D.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32, modifiche al d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, art. 7, comma 1, lettera c): «è iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale e dispone, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il suo periodo di soggiorno, da attestare attraverso una dichiarazione o con altra idonea documentazione, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi nel territorio nazionale».

⁵⁹ D.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32, modifica all'art. 18, comma 2 del d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 30.

⁶⁰ D.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32 modifiche all'art. 21, comma 4. «Qualora il cittadino dell'Unione o il suo familiare allontanato sia individuato sul territorio dello Stato oltre il termine fissato nel provvedimento di allontanamento, senza aver provveduto alla presentazione dell'attestazione di cui al comma 3, è punito con l'arresto da un mese a sei mesi e con l'ammenda da 200 a 2.000 euro».

I familiari del cittadino dell'Unione che non hanno la cittadinanza di uno degli Stati membri dovranno richiedere, entro tre mesi, anche loro, per ragioni di tutela dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza la "Carta di soggiorno di familiare" (già prevista dal d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 30), entro i dieci giorni successivi al decorso dei tre mesi dall'ingresso nel territorio nazionale, alla questura competente per territorio di residenza (art. 10, comma 1)⁶¹.

Per quanto riguarda il cittadino dell'Unione europea che ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni, che ha diritto al "soggiorno permanente" non subordinato alle condizioni previste per gli altri cittadini dell'Unione ed i loro familiari (art. 14 d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 30)⁶² il termine di cinque anni (periodo al termine del quale le norme comunitarie e nazionali prevedono il riconoscimento del diritto di soggiorno permanente del cittadino dell'Unione europea e del suo familiare extracomunitario con lui convivente) è sospeso dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna e ricomincia a decorrere dopo l'esecuzione della pena, in caso di condanna per reati gravi (eccetto quanto previsto dall'articolo 20 sulle limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno per motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza; altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza) di cui all'articolo 380 commi 1 e 2 codice di procedura penale che prevedono l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 14, comma 4 bis aggiunto).

Il decreto modifica, inoltre, l'articolo 20, comma 3, specificando ed integrando quanto già previsto dal d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32, infatti, elenca i casi in cui sussistano i "motivi imperativi di pubblica sicurezza"⁶³: qualora il cittadino non abbia provveduto all'iscrizione

⁶¹ Art. 10, comma 1 del d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 30 (Carta di soggiorno per i familiari del cittadino comunitario non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea): «1. I familiari del cittadino dell'Unione non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, di cui all'articolo 2, trascorsi tre mesi dall'ingresso nel territorio nazionale, richiedono alla questura competente per territorio di residenza la «Carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione», redatta su modello conforme a quello stabilito con decreto del Ministro dell'Interno da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo. Fino alla data di entrata in vigore del predetto decreto, è rilasciato il titolo di soggiorno previsto dalla normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

⁶² Art. 14, comma 4 del d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32 (diritto di soggiorno permanente).

⁶³ Art. 20, comma 3 del decreto legislativo 28 febbraio 2008 n. 32 (Limitazioni al diritto di ingresso e di Soggiorno): «I motivi imperativi di pubblica sicurezza sussistono quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza. Ai fini dell'adozione del provvedimento, si tiene conto anche di eventuali condanne, pronunciate da un giudice italiano o straniero, per uno o più delitti non colposi, consumati o tentati, contro la vita o l'incolumità della persona, o per uno o più delitti corrispondenti alle fattispecie indicate nell'articolo 8 della legge 22 aprile 2005, n. 69, di eventuali ipotesi di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale per i medesimi delitti, ovvero dell'appartenenza a taluna delle categorie di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, o di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché di misure di prevenzione o di provvedimenti di allontanamento disposti da autorità straniere».

anagrafica (in combinato disposto con l'articolo 9, comma 2), o alla richiesta della carta di soggiorno (art. 10, comma 1), abbia commesso reati contro la moralità pubblica ed il buon costume, oltre ai comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica (come indicato nel precedente decreto), in quanto «la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza»⁶⁴.

Inoltre, l'articolo 20, comma 11 relativo al provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e per motivi di pubblica sicurezza (eseguito dal questore) stabilisce che nelle more del provvedimento di allontanamento, nel caso sussistano ostacoli tecnici o difficoltà nell'identificazione, il comunitario è trattenuto in un centro di permanenza temporanea e assistenza, per un periodo massimo di quindici giorni⁶⁵. Le sanzioni penali in caso di violazione del divieto di reingresso sono state aumentate: in caso di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato, la reclusione prevista viene portata da un massimo di due ad un periodo «da uno a quattro anni»⁶⁶; da un massimo di tre a un periodo «da uno a cinque anni»⁶⁷ in caso, invece, di reingresso nel territorio nazionale in violazione della misura dell'allontanamento disposta dal giudice in sostituzione della pena di reclusione (ai sensi dell'articolo 20, comma 14 secondo periodo del d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32).

Relativamente ai ricorsi avverso i provvedimenti di allontanamento questi ultimi vengono comunque eseguiti qualora il giudice non si pronunci, decorso il termine di sessanta giorni dalla presentazione, modificando ed integrando quanto previsto dal testo dell'articolo 22, comma 4⁶⁸. Da notare l'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 22 che stabiliva, relativamente ai tempi del ricorso, che qualora i tempi del procedimento dovessero superare il termine entro il quale l'interessato deve lasciare il territorio nazionale ed è stata presentata istanza di sospensione, ai sensi dell'articolo 22, comma 4, il giudice decide con priorità sulla stessa prima della scadenza del termine fissato per l'allontanamento⁶⁹.

⁶⁴ Art. 20, comma 3 del d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32

⁶⁵ Art. 20, comma 11, periodo aggiunto, del d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32.

⁶⁶ Art. 20, comma 14 del d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32.

⁶⁷ Art. 20, comma 15, modificato, del d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32.

⁶⁸ Art. 22, comma 4 del d.lgs. 28 febbraio 2008: «I ricorsi di cui ai commi 1 e 2 possono essere accompagnati da una istanza di sospensione dell'esecutorietà del provvedimento di allontanamento. Fino all'esito dell'istanza di cui al presente comma, l'efficacia del provvedimento impugnato resta sospesa, salvo che il provvedimento di allontanamento si basi su una precedente decisione giudiziale ovvero sia fondato su motivi di sicurezza dello Stato o su motivi imperativi di pubblica sicurezza».

⁶⁹ Art. 22, comma 5 del d.lgs. 28 febbraio 2008, soppresso, d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 32.

Conclusioni: spunti e riflessioni

Il tema sicurezza e immigrazione è al centro del dibattito parlamentare. Sono stati presentati circa 400 emendamenti al disegno di legge di conversione del decreto e piuttosto complesso si presenta il percorso anche per gli altri provvedimenti previsti dal Pacchetto governativo.

Il binomio sicurezza-immigrazione, così come in campagna elettorale, continua, quindi, a dominare la scena politica. Binomio che pone la trattazione del fatto migratorio prevalentemente in termini di problematicità legata essenzialmente alla sua dimensione criminogena, ignorando i processi di stabilizzazione della popolazione straniera e i meccanismi virtuosi del suo inserimento.

Prospettiva di analisi che ha suscitato non poche polemiche e opposizioni nel Paese e non solo.

Dall'Onu sono arrivate aspre critiche all'introduzione del reato di immigrazione clandestina. L'Alto Commissario uscente delle Nazioni Unite, Louise Arbour, nel suo ultimo intervento ufficiale a Ginevra al Consiglio dell'Onu sui diritti umani, ha definito «politiche repressive» e «atteggiamenti xenofobi e intolleranti» le misure predisposte dall'Italia contro gli stranieri illegali. E l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha espresso seria preoccupazione per l'eventuale predisposizione di alcune misure particolarmente restrittive per quanto concerne il diritto d'asilo.

Tesi sostenute, altresì, dal Vaticano secondo cui i cittadini dei Paesi terzi non dovrebbero essere privati della libertà personale o soggetti a pena detentiva a causa di una infrazione amministrativa.

Anche l'Europa ha contestato la nuova fattispecie penale che si tradurrebbe in una criminalizzazione del cittadini straniero. Contrariamente, si auspica – come più volte enunciato dalle principali cariche dell'Unione europea – di arrivare ad una politica comune a tutti gli Stati membri sull'immigrazione, dalla gestione dei flussi alle procedure di espulsione dei clandestini. Sull'argomento la Commissione europea ha adottato il 17 giugno 2008 la comunicazione “Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi azioni e strumenti” dove si indicano i punti fondamentali di una gestione comunitaria del fenomeno. Il Vicepresidente Jacques Barrot, Commissario responsabile del settore Giustizia libertà e sicurezza, ha dichiarato in occasione di tale intervento: «L'immigrazione è un'opportunità e una sfida per l'Unione. Se gestita come si deve, è fonte di ricchezza per le nostre società ed economie. In un'Europa senza frontiere interne gli Stati membri e

l'Unione devono agire secondo una visione comune. Questo è il presupposto per gestire l'immigrazione legale e l'integrazione e per lottare contro quella clandestina pur continuando a sostenere valori universali come la protezione dei rifugiati, il rispetto della dignità umana e la tolleranza»⁷⁰.

È evidente come si stia delineando un clima di tensione e di difficile dialogo che caratterizza la situazione interna, ma che inevitabilmente ha anche risvolti a livello europeo e internazionale.

L'Europa, in particolare, però, non può rappresentare “da sola” la soluzione.

Detto ciò, non può essere sottaciuta la crescente difficoltà in cui le Istituzioni europee, bisognose di grandi trasformazioni, sono tenute da Stati membri che sembrano avere perso la certezza che in e con l'Europa ci sia il nostro migliore destino.

Occorre avere la consapevolezza che l'Unione europea rischia di non rappresentare più una speranza, essa appare e spesso è oggi chiaramente flebile e impotente, caratterizzata da un profondo *deficit* di “senso”. Il no dell'Irlanda al Trattato di Lisbona, che prelude ad un nuovo rallentamento se non fallimento, mostra in modo lapalissiano lo scetticismo e l'ostilità, sia di grande parte della società civile che delle istituzioni nazionali, ad un processo di integrazione europea che, sottraendo “porzioni di sovranità” ai singoli Stati, creerebbe una realtà capace di agire, oltre e al di sopra degli interessi nazionali. Infatti accanto alla palese riluttanza di alcuni Paesi membri euroscettici, vi è il dubbio che ci sia un effettivo e concreto impegno da parte degli altri Paesi dell'Ue a credere nel progetto europeo.

In questo contesto si inserisce la politica comunitaria dell'immigrazione che, nel tentativo di un'armonizzazione delle legislazioni in materia, mostra i grandi limiti dell'Ue sia di in termini di capacità di azione che di democraticità. Sono evidenti segnali contrastanti.

La necessità di far progredire l'integrazione europea, dotando l'Unione di strumenti istituzionali efficienti e appropriati ai suoi fini e alle sue dimensioni è fondamentale per superare i rallentamenti e dare al vecchio continente più incisività istituzionale e una maggiore spinta verso la crescita. Ciò è indubbio.

Probabilmente per un'adeguata trattazione del fenomeno più che di sicurezza bisognerebbe parlare di legalità. Legalità «come patrimonio civico generale, che contempera in sé la convivenza democratica fondata sull'educazione al rispetto della

⁷⁰ Al 1° gennaio 2006 la popolazione in Europa è di 493 milioni di cui 18,5 milioni cittadini di Paesi terzi, equivalenti a circa il 3,8 della popolazione. Commissione Europea, comunicazione: “la politica comune di asilo e immigrazione entra in una nuova fase”, 18 giugno 2008.

legge, sulla certezza e universalità dei diritti, sulla inoppugnabilità dei doveri»⁷¹. Occorrerebbe promuovere e sviluppare la consapevolezza sociale e politica attorno a questo tema; stimolare un processo di conoscenza e interiorizzazione delle regole della convivenza civile, nell'esercizio riconosciuto dei diritti, nell'adempimento responsabile dei doveri e nel rispetto dell'interesse collettivo, come indispensabile premessa culturale, necessariamente completata da un parallelo apporto operativo quotidiano, quale azione concreta contro ogni forma di illegalità. Tale modalità di approccio si realizza partendo dalla "scuola", come educazione al rispetto delle norme e alla conoscenza delle istituzioni, ma anche dalla "lotta al lavoro nero", come repressione di comportamenti illegali e denuncia collettiva di chi vi ricorre. Fino a giungere alle garanzie relative al "giusto processo" che si sostanzia in una completa tutela della difesa, ma anche in certezza della pena come effettività della condanna e reale affermazione del diritto.

Questi i tre capisaldi per l'attuazione di effettivi scenari di legalità.

La storia delle Istituzioni europee del secolo scorso si è affermata per l'impegno infaticabile e appassionato dei migliori ingegni delle culture politiche di radice democratico-cristiana, socialista e liberale. Visioni tra loro spesso divergenti o anche conflittuali, di diversa appartenenza nazionale e culturale, ma convergenti nel ritenere l'Europa uno spazio di libertà legale più ampio di quello dei confini nazionali; ma queste culture sono in sofferenza, arrancano per comprendere un mondo in evoluzione a cui non si sono preparate. L'Europa non è quella paralizzante e paralizzata dei burocrati, ma quella che vive degli impulsi ideali che nel confronto si fanno prassi e norma, costume politico. Se queste culture non torneranno a questa missione e non sapranno adottare strumenti alternativi per un nuovo compito che è quello di ridare slancio e ridurre la paura dei cittadini europei, potrebbe profilarsi un nuovo Medio Evo che inevitabilmente non produrrà speranze positive.

In tale prospettiva e per una opportuna trattazione del fenomeno migratorio, il governo degli spostamenti umani va affrontato strutturalmente e complessivamente con interventi organici e condivisi, non con azioni singole e isolate, mirate a specifiche problematiche. È necessario governare le dinamiche migratorie, lo ribadiamo, con logiche e politiche d'insieme, coordinate nei diversi settori a livello nazionale e inserite nel più ampio contesto europeo e internazionale.

Coniugare il necessario aspetto di repressione dell'illegalità con politiche di coesione sociale e di centralità dei diritti civili e politici costituisce un obiettivo fondamentale. E

⁷¹ Nessun luogo è lontano, "Legalità" - iniziativa politica nell'ambito della Campagna Democracy Building, marzo 2008.

questo al fine di attuare una riorganizzazione e, nelle sue linee essenziali, definitiva regolamentazione della realtà migratoria, nel comune giovamento che una razionale gestione delle migrazioni può avere per l'intera società.

Bibliografia

Testi e Pubblicazioni

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione: "la politica comune di asilo e immigrazione entra in una nuova fase", 18 giugno 2008.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, Inaugurazione Anno giudiziario 2007, "Relazione sull'attività giudiziaria 2006", Roma 26 gennaio 2007.

IDOS - PUNTO NAZIONALE DI CONTATTO DELL'EMN - EUROPEAN MIGRATION NETWORK, "L'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri illegalmente soggiornanti: caratteristiche e condizioni sociali", dicembre 2005.

ISTAT, Rapporto annuale – La situazione del Paese nel 2007, maggio 2008.

ISTAT, "La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2007", ottobre 2007.

MINISTERO DELL'INTERNO, "1 Rapporto sugli immigrati in Italia, dicembre 2007".

MINISTERO DELL'INTERNO, "Rapporto sulla criminalità in Italia, analisi, prevenzione, contrasto", giugno 2007.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, Alunni con cittadinanza non italiana – scuole statali e non statali, anno scolastico 2006/2007, ottobre 2007.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, ottobre 2007.

NESSUN LUOGO È LONTANO, "Legalità" - iniziativa politica nell'ambito della Campagna Democracy Building, marzo 2008.

SENATO DELLA REPUBBLICA, Relazione tecnica del ddl 733 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", giugno 2008.

SERVIZIO STUDI DEL SENATO, L'immigrazione in quattro Paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina, giugno 2008, n. 15.

SERVIZIO STUDI DEL SENATO, Dossier Disegno di legge A.S. n. 692 "Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", maggio 2008, n. 9.

UNIONCAMERE, Rapporto 2008, maggio 2008

Normativa

Normativa Nazionale

Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

Legge 26 Marzo 2001, n. 128 "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini".

Legge 5 febbraio 1992, n. 91 "Nuove norme sulla cittadinanza".

Disegno di legge A.S. n. 692 "Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

Disegno di legge A.S. n. 733 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

Decreto legislativo (in corso di esame parlamentare) recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 in materia di attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Decreto legislativo (in corso di esame parlamentare) recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 in materia di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Decreto legislativo (in corso di esame parlamentare) recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 5 in materia di attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare.

Decreto legislativo 28 febbraio 2008 n. 32 "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato".

Decreto legislativo 6 febbraio 2007 n. 30 "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

Decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 5. "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare".

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada".

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004 n. 303, "procedure riconoscimento status di rifugiato".

Normativa europea

Direttiva 2004/38/CE del Consiglio e del Parlamento del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di soggiornare e di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al ricongiungimento familiare.

Siti internet

www.governo.it

www.senato.it

www.camera.it

www.interno.it

www.solidarietasociale.gov.it

www.esteri.it

www.giustizia.it

www.istat.it

<http://europa.eu/>

www.europarl.europa.eu

www.coe.int

<http://www.unhcr.it>