

# appunti arancioni

PERIODICO DELL'ASSOCIAZIONE NESSUN LUOGO È LONTANO settembre 2008 n. 6



- 3 Prefazione
- 4 Immigrazione: procedure e modifiche
- 14 La disciplina migratoria in Europa: Francia, Regno Unito e Spagna
- 23 Unione Europea: procedure comuni di ingresso, soggiorno e rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi
- 34 Conclusioni: spunti e riflessioni
- 37 Bibliografia

**Ingresso, soggiorno e le nuove  
modifiche in campo:  
uno sguardo all'Italia  
e all'Europa**

**062008**

## Ingresso, soggiorno e le nuove modifiche in campo: uno sguardo all'Italia e all'Europa

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

### Indice

<b>Prefazione</b> .....	3
<b>Immigrazione: procedure e modifiche</b>	
1. L'immigrazione in Italia: numeri e prospettive.....	4
2. Le principali modifiche apportate alla normativa sull'immigrazione nel primo scorcio di legislatura.....	9
3. Art. 6 del decreto legge del 27 maggio 2008 n. 92: provvedimenti «contingibili e urgenti» dei sindaci – Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008 ed ordinanze.....	11
<b>La disciplina migratoria in Europa: Francia, Regno Unito e Spagna</b>	
1. Francia: <i>Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile</i> .....	14
2. Regno Unito: <i>Immigration Act 1971</i> .....	16
3. Spagna: la <i>Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social</i> .....	19
<b>Unione Europea: procedure comuni di ingresso, soggiorno e rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi</b>	
1. Uno sguardo all'Europa.....	23
2. Regolamento comunitario n. 380/2008 del 18 aprile 2008 su un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi .....	24
3. Direttiva comunitaria sui rimpatri per i cittadini dei Paesi terzi soggiornanti illegalmente, approvata dal Parlamento europeo il 18 giugno 2008.....	25
4. Regolamento comunitario n. 767/2008 del 9 luglio 2008 sui visti (Vis).....	29
<b>Conclusioni: spunti e riflessioni</b> .....	34
<b>Bibliografia</b> .....	37

## Prefazione

Il sesto numero di Appunti Arancioni “Ingresso, soggiorno e le nuove modifiche in campo: uno sguardo all’Italia e all’Europa”<sup>1</sup> si propone di analizzare le procedure di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale secondo quanto stabilito dal Testo Unico sull’Immigrazione. L’attenzione viene, poi, rivolta alle modifiche apportate alla normativa sull’immigrazione in questo primo scorcio di legislatura dal c.d. Pacchetto sicurezza e alle novità introdotte dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che converte in legge, con modificazioni, il decreto legge, n. 112/08, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. Significativo è anche il riferimento alla riforma dell’articolo 54 del Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali con analisi del Decreto attuativo del Ministero dell’Interno e delle principali ordinanze adottate dai sindaci come provvedimenti “contingibili e urgenti”.

Nel secondo capitolo sono oggetto di studio le leggi in materia di immigrazione di Francia, Regno Unito e Spagna, rispettivamente *le Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*, *the Immigration Act 197* e successive modificazioni, *la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*; dispositivi normativi che enunciano i diritti e doveri dei cittadini stranieri e ne regolano, tra l’altro, l’ingresso, il soggiorno e l’espulsione da ciascun territorio nazionale.

Uno sguardo viene, successivamente, rivolto all’Unione europea. Nella terza parte, infatti, vengono analizzate le ultime misure in ambito migratorio nel contesto europeo: il Regolamento comunitario n. 380/08 su un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati ai cittadini non comunitari, la Direttiva sui rimpatri del 2005, approvata dal Parlamento europeo nel giugno 2008, e il Regolamento comunitario n. 767/2008 sui visti (Vis).

Infine, nelle conclusioni, si considera l’importanza di effettive politiche di *governance* del fenomeno migratorio che oltre all’aspetto repressivo di ogni forma di illegalità, devono incentrarsi sul riconoscimento e la tutela dei diritti, in particolare i diritti civili, appartenenti all’essere umano in quanto tale al di là della nazionalità.

---

<sup>1</sup> Pubblicazione conclusa il 23 settembre 2008.

# **Immigrazione: procedure e modifiche**

## **1. L'ingresso e il soggiorno in Italia**

Da più di venti anni la legislazione italiana ha cercato di regolamentare il fenomeno migratorio che da congiunturale è divenuto gradualmente strutturale e connaturato alla società italiana.

La politica immigratoria nazionale si è mossa oscillando lungo profili diversi.

Negli anni '80 e '90 il fenomeno viene gestito come emergenza nazionale; nel corso di questi anni, infatti, vengono adottati diversi provvedimenti normativi in materia, finalizzati, prevalentemente, a governare le emergenze poste dai flussi.

Solo alla fine degli anni '90, a fronte dell'intensificarsi del fenomeno migratorio, si pone la necessità di una maggiore organicità normativa e si adottano misure più incisive. In questo contesto si colloca la legge 6 marzo 1998, n. 40, detta anche legge Turco-Napolitano, che riorganizza la disciplina dell'immigrazione e supera la logica dell'emergenzialità.

Nello stesso anno, in seguito all'improrogabile esigenza di armonizzare le varie norme in materia, l'intero corpo di norme sul fenomeno viene riorganizzato attraverso un testo che riordina tutta la normativa precedente: il "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"<sup>2</sup>, emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in cui confluisce la stessa legge 40/98. Si tratta di un corpo di norme unico ed organico le cui disposizioni regolano i principali aspetti della politica migratoria in Italia.

Il Testo Unico viene poi emendato dalla legge n. 189 del 30 luglio 2002, meglio nota come legge Bossi-Fini, così come significative modifiche vengono introdotte nella disciplina dell'immigrazione da altri e successivi dispositivi normativi.

## **L'ingresso in Italia**

Il Titolo II del Testo Unico sull'Immigrazione, Capo I, disciplina l'ingresso e il soggiorno dello straniero sul territorio nazionale.

---

<sup>2</sup> 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.

In particolare l'art. 4 stabilisce che per poter entrare in Italia, il migrante deve possedere un visto che ne autorizzi l'ingresso<sup>3</sup>. Il documento, che va applicato sul passaporto o su un altro documento di viaggio, è rilasciato dalle ambasciate o dai consolati italiani nello Stato di origine o nel Paese in cui lo straniero ha una residenza stabile (art. 4 d.lgs. n. 286/98). Deve, inoltre, dimostrare di essere in possesso di idonea documentazione che attesti lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e - fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro - anche per il ritorno nel Paese di provenienza. Non deve, altresì, costituire una minaccia all'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, essere segnalato al sistema informativo Schengen ai fini della non ammissione, condannato per reati gravi o essere già stato espulso<sup>4</sup>.

Il non soddisfacimento di questi requisiti comporta il respingimento alla frontiera.

Gli stranieri in ingresso sono sottoposti ai controlli di frontiera, doganali, valutari e sanitari.

#### **Tipologie di visto e durata**

Il visto può essere di tipo individuale, rilasciato al singolo richiedente, o collettivo, rilasciato ad un gruppo di stranieri aventi tutti la stessa cittadinanza del Paese di emissione del passaporto. Quest'ultimo non può avere durata superiore a 30 giorni.

Ai sensi della Istruzione Consolare Comune Schengen, i visti sono divisi in:

- Visti Schengen Uniformi (VSU), validi per il territorio dell'insieme delle

Parti contraenti, rilasciati per:

- Transito Aeroportuale (tipo A);
- Transito (tipo B);
- Soggiorni di breve durata, o di viaggio, (tipo C) fino a 90 giorni, con uno o più ingressi.

---

<sup>3</sup> L'ingresso degli stranieri comunitari è regolato dagli accordi di Schengen che hanno reso possibile la creazione di uno spazio comune di libera circolazione tra gli Stati aderenti ed eliminato i controlli alle frontiere.

Lo Spazio Schengen è l'insieme dei territori nazionali dei Paesi che applicano la Convenzione: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Islanda e Norvegia. [www.interno.it](http://www.interno.it)

<sup>4</sup> Nello specifico, l'art. 5 comma 6, del d.lgs. n. 286/98: "Non possono fare ingresso nel territorio dello Stato e sono respinti dalla frontiera gli stranieri espulsi, salvo che abbiano ottenuto la speciale autorizzazione o che sia trascorso il periodo di divieto di ingresso, gli stranieri che debbono essere espulsi e quelli segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini del respingimento o della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali.

In caso di personalità di rilievo o a persone favorevolmente note che necessitino di visti con regolare frequenza ed offrano le garanzie necessarie, la normativa Schengen consente, in via eccezionale, il rilascio di visti di tipo C che, pur permettendo di soggiornare fino a 90 giorni per ogni semestre, valgono per uno (C1), due (C2), tre (C3) o cinque anni (C5).

- Visti a Validità Territoriale Limitata (VTL), validi soltanto per lo Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto (o, in casi particolari, anche per altri Stati Schengen specificamente indicati), senza alcuna possibilità di accesso, neppure per il solo transito, al territorio degli altri Stati Schengen. Costituisce una deroga eccezionale al regime comune dei VSU, ammessa soltanto per motivi umanitari, di interesse nazionale o in forza di obblighi internazionali. Non possono essere richiesti direttamente dallo straniero ma, in pochi particolari casi, rilasciati dalla Rappresentanza diplomatica o consolare quando, pur non in presenza di tutte le condizioni prescritte per il rilascio del Visto Uniforme, questa ritenga opportuno concedere ugualmente un visto per i motivi descritti, ovvero in presenza di un documento di viaggio non riconosciuto valido, per particolari ragioni d'urgenza, o in caso di necessità.

- Visti per Soggiorni di Lunga Durata o "Nazionali" (VN), validi solo per soggiorni di oltre 90 giorni (tipo D), con uno o più ingressi, nel territorio dello Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto, e per l'eventuale transito - per non più di cinque giorni - attraverso il territorio degli altri Stati Schengen.

- Visti per Soggiorni di Lunga Durata o "Nazionali" aventi anche valore di visto per soggiorni di breve durata (VDC).

Il Decreto Interministeriale del 12 luglio 2000 ha stabilito le 21 tipologie di visto d'ingresso: adozione, affari, cure mediche, diplomatico, familiare al seguito, gara sportiva, invito, lavoro autonomo, lavoro subordinato, missione, motivi religiosi, reingresso, residenza elettiva, ricongiungimento familiare, studio, transito aeroportuale, transito, trasporto, turismo, vacanze-lavoro, inserimento nel mercato del lavoro (abolito).

Entro otto giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio nazionale, è necessario richiedere il permesso di soggiorno; il documento avrà una motivazione identica a quella indicata nel visto. Chi, invece, viene in Italia per visite, affari, turismo e studio per periodi non superiori ai tre mesi, non deve chiedere il titolo di soggiorno, ma rendere una dichiarazione di presenza<sup>5</sup>.

### **Il soggiorno sul territorio nazionale**

La durata del permesso di soggiorno rilasciato varia a seconda della tipologia del titolo.

Non può essere superiore ad un anno per motivi di studio o nel caso di corsi di formazione, superiore a due anni per lavoro autonomo, per lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>6</sup> e per ricongiungimenti familiari o comunque «superiore alle necessità specificatamente documentate» negli altri casi consentiti dalla normativa in materia (art. 5, comma 3, d.lgs. n. 286/98).

In seguito alle modifiche apportate della legge 189/02<sup>7</sup>, la legge Bossi-Fini, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro viene rilasciato a seguito della stipula di un contratto di lavoro, individuando il cosiddetto «contratto di soggiorno per lavoro subordinato». La durata del soggiorno del cittadino straniero viene, in tal modo, subordinata a quella del contratto. Secondo l'art. 8 del Dpr n. 334/2004<sup>8</sup>, inoltre, il datore di lavoro, nel contratto di soggiorno, deve dare garanzie sulla disponibilità «di un alloggio fornito di requisiti di abitabilità e idoneità igienico sanitaria...e deve impegnarsi, nei confronti dello Stato, al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza»<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Per lo straniero che proviene da Paesi che non applicano l'Accordo di Schengen, l'obbligo di rendere la dichiarazione di presenza è soddisfatto con l'apposizione del timbro uniforme Schengen sul documento di viaggio al momento del controllo di frontiera. Invece, chi proviene da Paesi che applicano l'Accordo di Schengen dovrà presentare la dichiarazione di presenza, entro otto giorni dall'ingresso, al questore della provincia in cui si trova. Per chi alloggia in strutture alberghiere costituirà dichiarazione di presenza copia della dichiarazione resa all'albergatore e sottoscritta dallo straniero.

<sup>6</sup> Secondo il dettato dell'art. 5, comma 3-bis, d.lgs n. 286/98, il permesso per lavoro dipendente a tempo indeterminato ha validità pari a due anni; se il contratto è a tempo determinato, il permesso ha validità commisurata alla durata del contratto; se, invece, il contratto è stagionale, il titolo dura sei mesi o, nei settori che lo richiedono, nove mesi.

<sup>7</sup> Legge 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 - Suppl. ord.

<sup>8</sup> Dpr 18 ottobre 2004, n. 334 "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di Immigrazione", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 33 del 10 febbraio 2005.

<sup>9</sup> Con la legge Bossi-Fini viene abolito il cosiddetto "sponsor", introdotto dalla legge n. 40/98. La "Prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro" prevedeva che un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante, oppure le regioni, gli enti locali, le associazioni sindacali e professionali, le associazioni di volontariato operanti da almeno tre anni nel settore dell'immigrazione, in presenza dei requisiti fissati con apposito decreto, potevano farsi garanti di uno straniero per consentirgli l'inserimento nel mercato del lavoro, assicurandogli l'alloggio, la copertura dei costi di mantenimento e l'assistenza sanitaria per la durata del

In caso di sopravvenuta disoccupazione, il lavoratore immigrato può restare iscritto ai centri per l'impiego solo per il periodo di restante validità del permesso o comunque al massimo per sei mesi, entro cui trovare un altro impiego (art. 22, comma 11, d.lgs n. 286/98), quindi viene espulso o contribuisce ad ingrossare le file degli irregolari. In più, secondo quanto stabilito dall'art. 36-bis del nuovo Regolamento di attuazione, il contratto di soggiorno deve essere stipulato nuovamente ogni qualvolta il lavoratore cambia datore di lavoro, anche se ha ancora un permesso di soggiorno in corso di validità.

### **Il sistema delle quote**

Periodicamente il Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, predispone il «documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato» in cui, tra l'altro, vengono fornite le indicazioni per i decreti annuali. Con i cosiddetti «decreti flussi» vengono stabilite le «quote di ingresso», cioè il numero massimo di stranieri ammessi sul territorio dello Stato ogni anno per lavoro autonomo e subordinato, anche stagionale. Qualora se ne ravvisi l'opportunità, ulteriori decreti possono essere emanati durante l'anno (art. 3 d.lgs. n. 286/98).

Inoltre, l'ingresso in Italia è possibile solo a seguito di apposita richiesta, nominativa o numerica, da parte del datore di lavoro. Nei casi in cui quest'ultimo non abbia una conoscenza diretta dello straniero, può richiedere l'autorizzazione al lavoro di una o più persone iscritte in apposite liste frutto di intese o accordi bilaterali fra l'Italia e Stati non appartenenti all'Unione Europea finalizzati alla regolamentazione dei flussi (artt. 21 e 22 d.lgs n. 286/98)

La legge, altresì, prevede l'obbligo dei rilievi fotodattiloscopici per tutti i cittadini immigrati che richiedono o rinnovano il permesso di soggiorno o di cui non è possibile accertare in altro modo l'identità.

Il titolo di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati o, se è stato rilasciato, è revocato, quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato (art. 5, comma 5 d.lgs. n. 286/98).

---

permesso di soggiorno. Figura che era stata reintrodotta, con alcune modifiche, dalla riforma del Testo Unico sull'Immigrazione proposta dal precedente Governo, la c.d. riforma Amato-Ferrero, mai approvata.



Infine, ai sensi dell'articolo 9 del Testo Unico sull'Immigrazione, lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che soddisfi alcuni requisiti quali la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari. Il documento che non ha termine di scadenza, rende possibile l'ingresso in Italia senza visto, lo svolgimento di un'attività lavorativa, l'accesso ai servizi e alle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione e la partecipazione alla vita pubblica locale.

## **2. Le principali modifiche apportate alla normativa sull'immigrazione nel primo scorcio di legislatura**

Nel maggio del 2008, il Governo, durante il Consiglio dei Ministri di Napoli, ha varato alcune misure in materia di sicurezza e immigrazione, il cosiddetto Pacchetto sicurezza, composto da un decreto legge, un disegno di legge e tre schemi di decreto legislativo.

Con tali provvedimenti sono introdotti nuovi reati, tra cui quello di immigrazione clandestina, sono rese più facili le espulsioni e si concedono maggiori poteri ai sindaci per il controllo del territorio. È prevista una stretta sui cosiddetti matrimoni di convenienza e nuove regole sono indicate per i ricongiungimenti familiari, il riconoscimento dello status di rifugiato e la libera circolazione dei cittadini comunitari. Si prevedono tempi più lunghi di trattenimento nei Centri di permanenza temporanea e assistenza (Cpta), rinominati Centri di identificazione ed espulsione (Cie)<sup>10</sup>.

Il primo provvedimento del Pacchetto sicurezza a completare l'iter parlamentare è stato il decreto legge n. 92/08<sup>11</sup>, convertito in legge<sup>12</sup> con alcune modifiche. Tra queste rilevante è l'attribuzione ai dirigenti degli Uffici giudiziari della facoltà di rinviare fino ad un massimo di 18 mesi i processi per reati indultabili commessi entro il 2 maggio 2006 nonché quelli per

---

<sup>10</sup> Per una trattazione approfondita dell'argomento, si rimanda al precedente numero di Appunti Arancioni "Immigrazione e Pacchetto sicurezza: emergenza legalità", giugno 2008.

<sup>11</sup> Decreto legge 23 maggio 2008, 92 "Misure urgenti in materia di sicurezza"; pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008.

<sup>12</sup> Legge 24 luglio 2008, n. 125 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"; pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 173 del 25 luglio 2008.

reati con una pena fino a 4 anni. Trattazione prioritaria hanno, invece, i processi relativi ai «delitti di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», cioè di immigrazione clandestina, insieme a quelli che prevedono il rito per direttissima, ai processi con imputati detenuti e che riguardano reati più gravi come mafia e terrorismo, incidenti sul lavoro, circolazione stradale. È, poi, prevista 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 3.000 unità da adibire a servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia congiuntamente alle forze di polizia. In questo primo scorcio di legislatura sono state introdotte anche altre importanti modifiche nella disciplina migratoria.

È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 S.O n. 196 la legge n. 133/2008 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"<sup>13</sup>, che converte, con modificazioni, il decreto-legge 112/2008<sup>14</sup>.

Alcune delle disposizioni approvate incidono sulla condizione giuridica dello straniero e del cittadino comunitario, in particolare: l'art. 11 "Piano Casa", l'art. 20 "Disposizioni in materia contributiva", l'art. 37 "Certificazioni e prestazioni sanitarie".

La nuova manovra finanziaria, all'articolo 11, nel disciplinare il "Piano nazionale di edilizia abitativa", limita la possibilità di accedere ad una casa popolare ai soli «immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione», modificando quanto previsto dall'art. 40 del d.lgs. n. 286/98, secondo cui: «gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Viene modificato anche l'art. 41 del Testo Unico sull'Immigrazione che equiparava gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale. L'art. 20 della legge n. 133/2008 dispone,

---

<sup>13</sup> Legge 6 agosto 2008, n. 133 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 - Suppl. Ordinario n. 196.

<sup>14</sup> Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ordinario n.152/L.

invece, che l'assegno sociale, a decorrere dal 1° gennaio 2009, «è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, (per almeno dieci anni) nel territorio nazionale».

Infine l'art. 37, comma 2, della nuova disposizione normativa sostituisce l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286/98, ai sensi del quale il Testo Unico sull'Immigrazione non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo che per le norme che risultano più favorevoli di quelle altrimenti applicabili a tali cittadini. La modifica apportata dispone che «Il presente Testo Unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario». In altre parole, le norme applicabili agli stranieri non comunitari si applicano anche ai cittadini dell'Unione nei casi in cui identiche ad altre già a questi applicabili in attuazione dell'ordinamento comunitario.

### **3. Art. 6 del decreto legge del 27 maggio 2008 n. 92: provvedimenti «contingibili e urgenti» dei sindaci – Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008 ed ordinanze**

Il decreto legge “Misure urgenti in materia di sicurezza”, entrato in vigore il 27 maggio 2008 e convertito in legge il 24 luglio 2008, apporta al Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, decreto legislativo n. 267/2000<sup>15</sup>, cambiamenti che attribuiscono ai sindaci, quali ufficiali di governo, maggiori poteri al fine di prevenire e contrastare fenomeni criminosi ed il degrado urbano (art.6)<sup>16</sup>.

L'articolo 6 del provvedimento modifica l'articolo 54 del TUEL<sup>17</sup>, enucleando, al comma 1, le funzioni del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica: dall'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge riguardo a pubblica sicurezza e polizia giudiziaria, alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto. L'articolo 6, comma 2, stabilisce che il capo dell'amministrazione concorra ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con

---

<sup>15</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (TUEL), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 – s.o. n. 162.

<sup>16</sup> Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 “Misure urgenti in materia di sicurezza”, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 122 del 26 maggio 2008. Legge 24 luglio 2008, n. 125 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica” pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 173 del 25 luglio 2008.

<sup>17</sup> Art 54 del TUEL: “Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale”.

le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno.

L'articolo 6, comma 4, inoltre, prevede che il sindaco possa adottare con atto motivato provvedimenti, anche «contingibili e urgenti», nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, non solo per l'incolumità dei cittadini come già previsto, ampliando così il potere del sindaco nell'emanare provvedimenti d'urgenza. Tali misure devono essere comunicate al prefetto il quale può predisporre gli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.

Secondo quanto disposto dalla legge, articolo 6, comma 4-bis, il Ministro dell'Interno ha emanato un decreto al fine di disciplinarne l'ambito di applicazione, anche con riferimento alle definizioni di «incolumità pubblica e sicurezza urbana», e di assicurare l'uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali di prestazioni relativi ai diritti civili e sociali fondamentali, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali<sup>18</sup>. Il primo termine è spiegato come «l'integrità fisica della popolazione», mentre il secondo come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile»<sup>19</sup>. Il sindaco potrà intervenire nel contrasto e nella prevenzione di situazioni di degrado urbano che favoriscono lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio, lo spaccio di droga ed altri fenomeni di violenza, che alterano il decoro delle città; comportamenti che possono offendere la pubblica decenza o non consentono il libero utilizzo e la fruizione degli spazi pubblici influenzando la qualità della vita urbana<sup>20</sup>.

Ordinanze «contingibili ed urgenti» sono state emesse dai primi cittadini del nostro Paese sulla base dei nuovi poteri attribuitigli dal decreto legge n. 92/2008 e dal decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008. Provvedimenti sull'accattonaggio, la prostituzione, i c.d. lavavetri, i parcheggiatori ed i venditori abusivi, i bivacchi e gli schiamazzi, il decoro, in diverse città da Venezia a Palermo, con l'intento dichiarato di prevenire e contrastare le situazioni di degrado urbano e di illegalità.

A titolo esemplificativo si possono considerare le ordinanze contro la prostituzione del Comune di Verona e di Roma, quella contro l'accattonaggio del Comune di Verona e

---

<sup>18</sup> Decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008 "Incolumità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco", pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 9 agosto 2008: «Tenuto conto che la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ad esclusione della polizia amministrativa locale - come sancito all'art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione - è riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

<sup>19</sup> Art 1 del Decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008.

<sup>20</sup> Art 2 del Decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008.

quella contro i bivacchi del Comune di Palermo<sup>21</sup>. Diversi comuni hanno emanato o stanno per emanare provvedimenti anti-prostituzione: Brescia, Genova, Parma, Salerno, Torino, Padova, Perugia, Pescara, Reggio Emilia, Roma, Vicenza, Roma e Verona. L'intervento dell'amministrazione di quest'ultima città, che ha per oggetto il contrasto alla prostituzione su strada e la tutela della sicurezza urbana, prevede una sanzione amministrativa pecuniaria di 500 euro per chi viene sorpreso a contrattare prestazioni sessuali in strada. L'ordinanza del Sindaco di Roma intende contrastare lo sfruttamento della prostituzione e le situazioni che sono determinate da tale fenomeno: sia quelle che possono offendere la sensibilità pubblica che quelle di carattere igienico-sanitario e di viabilità pericolosa; stabilisce, inoltre, una sanzione di 200 euro per chi svolge attività di meretricio e per le persone che contattano per prestazioni sessuali. In alternativa, le vittime di violenza, di grave sfruttamento o di particolare disagio saranno avviate nelle strutture di accoglienza del comune di Roma per interventi di sostegno psicologico e reinserimento. Relativamente all'accattonaggio, diverse città sono intervenute per vietarlo tra le quali Parma, Salerno, Venezia e Verona; in quest'ultima si prevede un'ammenda fino ad un massimo di 500 euro. Per quanto riguarda il decoro urbano ed i bivacchi, quest'ultimi sono stati oggetto di divieto da alcune amministrazioni tra le quali Livorno, Vicenza, Salerno, Verona e Palermo. La città siciliana ha stabilito il divieto di bivacchi consistenti anche in accampamenti di fortuna e/o temporanei che «causino situazioni di grave alterazione del decoro pubblico o la fruizione cui sono destinati o rendano difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi», con la previsione di una multa anche di 500 euro.

Le violazioni delle ordinanze comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria per il trasgressore, conformemente ai limiti edittali stabiliti per il trasgressore dall'articolo 7-bis del d.lgs. n. 267/2000, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali ed amministrative previste da leggi e regolamenti<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Comune di Verona, Ordinanza n. 80 del 31 luglio 2008 "Limiti all'accattonaggio nel territorio del Comune di Verona"; Comune di Verona, ordinanza n. 81 del 2 agosto 2008, "Contrasto alla prostituzione su strada e tutela della sicurezza urbana"; Comune di Roma, ordinanza n. 242 del 16 settembre 2008, "Interventi di contrasto alla prostituzione su strada e tutele della sicurezza urbana"; Comune di Palermo, ordinanza sindacale n. 273 del 15 settembre 2008, "Disposizioni in materia di sicurezza urbana".

<sup>22</sup> Art. 7-bis del TUEL, "Sanzioni amministrative": «Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro»; Art. 650 del Codice penale, "Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità": «Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire quattrocentomila».

# La disciplina migratoria in Europa: Francia, Regno Unito e Spagna

## 1. Francia: *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*

In Francia, le norme in materia di immigrazione sono contenute nel “Codice dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto d’asilo”, entrato in vigore nel 2005<sup>23</sup>.

Secondo la normativa, per poter entrare in Francia è necessario un visto che ne autorizzi l’ingresso. Esistono due diversi tipi di visti: visti per soggiorni di breve durata (*Visas de court séjour*) e visti per soggiorni di lunga durata (*Visas de long séjour*).

Il primo a sua volta può essere di “breve durata, transito e circolazione” o destinato alla permanenza nel Paese, correlato all’iscrizione ad una scuola o corso. Nel caso di “breve durata, transito e circolazione”, il visto è valido per più ingressi, autorizza un soggiorno o più soggiorni per un massimo di tre mesi per semestre e viene rilasciato per turismo, affari, motivi privati e familiari<sup>24</sup>.

I visti per soggiorno di lunga durata, invece, si distinguono in visti di lungo soggiorno per una permanenza sul territorio francese fino a sei mesi, senza la necessità del rilascio di un permesso (rilasciato ad esempio a studenti per corsi di formazione brevi) e con l’obbligo di tornare al Paese di origine alla scadenza, e visti per soggiorni di lunga durata superiori a tre mesi, documento obbligatorio per ottenere la *carte séjour temporaire* o la *carte de séjour "compétences et talents"*.

In deroga alla legge n. 79-587 del 11 luglio 1979 sulla motivazione degli atti amministrativi, la decisione adottata dall’autorità consolare di rifiuto del visto di ingresso non è di norma motivata.

Per quanto concerne la permanenza sul territorio francese, secondo quanto disposto dal Codice dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri e del diritto d’asilo, esistono sostanzialmente due tipi di permesso di soggiorno: uno temporaneo (*carte de séjour temporaire*), della durata massima di un anno, rinnovabile, legato a particolari esigenze dello straniero richiedente, ed uno a lungo termine (*carte de résident*), decennale e rinnovabile (art. L311-2).

Per ottenere il permesso di soggiorno temporaneo – rilasciato dal prefetto – lo straniero richiedente, oltre a disporre di un regolare visto di ingresso, è tenuto, a fornire informazioni sul proprio stato civile; deve disporre dei documenti, indicati dal Ministro competente in

---

<sup>23</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, version consolidée au 25 mai 2008.

<sup>24</sup> <http://vosdroits.service-public.fr/N8.xhtml>

materia di immigrazione, che giustifichino, in particolare, le finalità e le condizioni del soggiorno e il possesso di mezzi di sussistenza adeguati (art. L211-1); deve essere in possesso di un certificato medico rilasciato, con le modalità previste, da un decreto del Ministro della sanità (art. R311-1 e seguenti).

Esistono molti tipi di permessi di soggiorno temporaneo con diversi status: visitatore, studente, impiegato (in questo caso è necessario un permesso di lavoro), autonomo, commerciante, scientifico, professione artistica e culturale, lavoratore temporaneo, motivi personali e familiari.

Per il rilascio del permesso a lungo termine è, invece, necessario che il richiedente abbia risieduto nel territorio francese per almeno cinque anni ininterrottamente (art. L122-1). Inoltre, ai sensi dell'articolo L314-2, il primo rilascio della *carte de résident* è subordinato alla cosiddetta integrazione repubblicana (*intégration républicaine*) dello straniero, con riferimento alla conoscenza e al rispetto effettivo dei valori a fondamento del sistema repubblicano e alla competenza linguistica. Per valutare le condizioni di integrazione, l'autorità amministrativa tiene conto della sottoscrizione e dell'osservanza di un "contratto di integrazione ed accoglienza", (art. L311-9, *contrat d'accueil et d'intégration*), in base al quale ci si impegna a seguire specifici percorsi gratuiti di formazione civica e linguistica<sup>25</sup>.

Il rilascio della *carte de séjour temporaire* e della *carte de résident* può essere rifiutato ai cittadini stranieri nei casi in cui la loro presenza in Francia possa costituire una minaccia per l'ordine pubblico (artt. L313-3 e L314-3).

Nel *Code* sono, altresì, disciplinati i casi in cui l'autorità amministrativa può disporre il ritiro dei permessi di soggiorno e residenza già concessi. È previsto che il destinatario del provvedimento possa chiedere l'annullamento dell'atto al giudice amministrativo, il quale deve decidere entro tre mesi dal momento in cui è stato interpellato. Pendente il ricorso, l'obbligo di lasciare il territorio è sospeso, tuttavia il cittadino straniero è tenuto a permanere in un apposito centro fino alla decisione del giudice<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Servizio Studi – Senato, Dossier "L'immigrazione in quattro paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina, XVI legislatura", giugno 2008 n.15.

<sup>26</sup> L'immigrazione clandestina è disciplinata nel Libro VI, titolo II, che all'articolo L621-1 prevede una pena detentiva di un anno e un'ammenda di 3750 Euro per lo straniero che è entrato nel territorio nazionale senza essere in possesso dei documenti previsti dalla legge o a cui è stato negato il permesso di ingresso o nei cui confronti è stato assunto un provvedimento di interdizione o espulsione dal territorio dello Stato. La stessa pena è prevista per lo straniero che abbia soggiornato in Francia oltre il periodo previsto dal visto di ingresso. Oltre alla pena detentiva, allo straniero in situazione irregolare, il giudice può interdire l'ingresso o il soggiorno per un periodo non superiore a tre anni, il che comporta l'accompagnamento alla frontiera, dopo aver scontato la pena. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, "Normativa in materia di immigrazione clandestina", maggio 2008 n. 2.

L'ultima recente riforma in materia di immigrazione ha introdotto delle rilevanti modifiche. Oltre alla conoscenza, come già detto, della lingua francese, di saper riconoscere i caratteri basilari della legislazione francese in materia di diritto di famiglia, di diritto al matrimonio e alla laicità, è stato previsto il tanto discusso ricorso al test del DNA per i ricongiungimenti familiari.

Chi richiede il ricongiungimento familiare deve, infatti, fare domanda per sottoporsi a un test del DNA, su base volontaria, per certificare la filiazione con la madre (la filiazione con il padre è stata abolita), questo solo in caso di assenza di documenti dello stato civile. Il test può essere effettuato solo previa decisione del tribunale di Nantes – città dove sono concentrati i servizi amministrativi sull'immigrazione in Francia – e possono avvalersi di questo strumento i familiari di immigrati e i congiunti stranieri di cittadini francesi. Ulteriori "irrigidimenti" al sistema dei ricongiungimenti familiari introdotti sono: la dimostrazione di un lavoro regolare e l'accertamento di risorse minime di sostentamento, superiori allo Smic, il salario minimo.

La riforma risponde all'obiettivo di passare "da un'immigrazione subita ad una immigrazione controllata" per la creazione di "immigrazione mirata e selezionata", principio cardine dell'attuale politica di governo.

## **2. Regno Unito: *Immigration Act 1971***

Nel Regno Unito il quadro normativo di riferimento in materia di immigrazione è costituito dall'*Immigration Act 1971* e dalle successive modifiche, tra cui *the Immigration Act 1988*, *the Asylum and Immigration Act 1996*, *the Immigration and Asylum Act 1999* and *the Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004*.

Vi sono, inoltre, altre disposizioni che disciplinano il controllo del fenomeno immigratorio: norme che estendono o restringono il diritto di residenza a particolari categorie di cittadini o la previsione di sanzioni a carico di chi fa entrare illegalmente stranieri privi dei documenti necessari.

I casi non regolamentati dalla normativa (*outside the rules*) sono sottoposti alla discrezionalità delle autorità competenti in materia. In particolare il Ministero dell'Interno (*Home Office*) emana delle "instructions" dettagliate ai funzionari (*the Immigration Directorate Instructions, Asylum Policy Instructions, and the Operational Guidance Manual*) su come agire. Per aver una effettiva e completa visione del quadro legislativo



inglese in materia occorre, quindi, conoscere non solo le norme sull'immigrazione, ma anche la prassi del Ministero dell'Interno.

Secondo la normativa vigente, lo straniero non appartenente ad un Paese membro del Commonwealth con diritto di ingresso (*right of abode*) o ad uno Stato dell'Unione europea, necessita, per l'ingresso nel territorio del Regno Unito, di uno specifico permesso (*entry clearance*), rilasciato dal *Border and immigration Agency*, l'agenzia dell'*Home Office* preposta alle procedure di controllo dell'immigrazione. Il rilascio del permesso è regolato dall'*Immigration Act* del 1971, *sections 3 e 4 (Immigration rules 7, 8)*, secondo cui per ottenere il permesso, titolo di durata variabile, il richiedente deve dimostrare di disporre di mezzi finanziari adeguati al mantenimento e di un alloggio suo e dei suoi congiunti, con esclusione del ricorso a sussidi pubblici, idoneo all'accertamento delle condizioni sanitarie (*Immigration Act 1971, section 7*), effettuato da un ispettore medico. Deve, anche registrarsi presso gli uffici di polizia. Il rilascio del permesso di soggiorno può, inoltre, essere assoggettato a specifici criteri restrittivi in ordine alle possibilità di impiego del richiedente. La durata e le eventuali condizioni del soggiorno sono rese note, di regola per iscritto, a cura dell'ufficio che provvede al rilascio del documento, ai sensi dell'*Immigration (Leave to enter and to remain) Order 2000*.

La richiesta di permesso di soggiorno può essere respinta. Ciò è previsto quando la domanda di soggiorno comporti un pericolo per la sicurezza nazionale, in relazione alle caratteristiche ed alla condotta del richiedente; ovvero qualora lo straniero sia oggetto di un provvedimento di allontanamento esecutivo, sia privo di documenti idonei ad accertare la sua identità o nazionalità, si trovi nell'impossibilità di soggiornare sul territorio britannico senza fruire di sussidi pubblici, o sia stato dichiarato indesiderabile o abbia rilasciato dichiarazioni false o inesatte o fornito falsi documenti in relazione alla sua identità e nazionalità nonché alla durata del soggiorno ed alle sue finalità (*Immigration Rules, par. 320 e seguenti*).

Contro le decisioni di rigetto si può ricorrere all'*Asylum and Immigration Tribunal*<sup>27</sup> oppure, in alternativa, attraverso il procedimento di riesame (*judicial review proceedings*), innanzi all'*High Court of Justice*. È, altresì, possibile chiedere il riesame del provvedimento di rigetto all'autorità che lo ha emanato.

---

<sup>27</sup> L'*Immigration Asylum and Nationality Act 2006* ha posto alcune restrizioni alla possibilità di appellarsi contro tali decisioni, per alcune categorie (studenti, lavoratori temporanei, alcune categorie di lavoratori dipendenti ed autonomi e pensionati). Servizio Studi – Senato, Dossier “L'immigrazione in quattro paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina, XVI legislatura”, Op. cit.

Secondo la legislazione britannica (*Immigration Rules*, par. 362), inoltre, un provvedimento di espulsione (*deportation order*) può essere adottato nei casi in cui l'autorità competente ritiene che tale misura sia necessaria per la tutela del pubblico interesse o un tribunale ne raccomandi l'adozione nei confronti di una persona maggiore di 17 anni riconosciuta colpevole di una violazione punibile con la reclusione. L'ordine di espulsione comporta il divieto di rientrare nel territorio britannico e fa decadere ogni precedente permesso di soggiorno. Il provvedimento di allontanamento (*administrative removal*) (*Immigration act 1999, section 10*) può, invece, essere adottato dall'*Home Office* quando sia accertata l'inadempienza di una delle condizioni apposte al permesso di soggiorno o la permanenza in territorio britannico oltre il termine fissato dal titolo, ovvero nel caso in cui il rilascio del documento sia stato ottenuto con mezzi fraudolenti (*deception*). In entrambi i casi, il destinatario del provvedimento può ricorrere innanzi al giudice per chiederne l'annullamento e nelle more dell'esecuzione dell'atto, l'autorità competente può disporre l'internamento temporaneo o l'adozione di misure restrittive.

Per lo straniero che abbia commesso reati o sia comunque considerato una minaccia per la sicurezza nazionale, l'espulsione è disposta senza possibilità di successiva riammissione, mentre l'allontanamento non esclude il reingresso, previo riesame della sua posizione da parte della stessa autorità che ha adottato il provvedimento.

In Gran Bretagna l'immigrazione clandestina è un illecito amministrativo e penale. L'ingresso illegale (*illegal entry*) è, infatti, punito con la reclusione fino a sei mesi e con una pena pecuniaria. Le stesse sanzioni sono previste per l'*overstaying*, quando lo straniero rimane oltre il tempo consentito sul territorio nazionale, e per il *breaching condition of leave*, ovvero la mancata ottemperanza a una condizione particolare contenuta nel permesso di ingresso. Sono puniti con la reclusione fino a 6 mesi o con la multa (per condanna sommaria) e con la reclusione fino a 2 anni e la multa (per condanna su imputazione): l'aver ottenuto un permesso di soggiorno mediante frode, l'inottemperanza all'ordine di espulsione o la mancata esecuzione del programma di rimpatrio assistito. Molto più dure le sanzioni per chi favorisce l'immigrazione clandestina, aiutando il cittadino non comunitario a violare la normativa in materia (*facilitating the commission of a breach of immigration law*): pena pecuniaria senza la previsione di un limite massimo e/o la reclusione da 6 mesi a 14 anni. L'impiego di lavoratori stranieri irregolari costituisce illecito amministrativo se commesso con colpa o *recklessness* (colpa cosciente/dolo eventuale); assurge a reato, punito fino a 2 anni su capo d'imputazione, fino a 1 anno *on summary*

*conviction* (per condanna sommaria), se commesso con dolo intenzionale (*Immigration Act 1971*, come modificato dall'*Asylum & Immigration Act*).

Recentemente il governo britannico ha introdotto un nuovo sistema per controllare l'ingresso degli stranieri non comunitari nel territorio nazionale, il cosiddetto sistema a punti, che limita la possibilità di entrata ai soli lavoratori specializzati nei settori in cui il Paese necessita di manodopera; l'obiettivo è far arrivare manodopera più qualificata. I nuovi residenti, inoltre, devono saper parlare inglese, essere in grado di far fronte ai propri impegni e obbedire alle leggi. Secondo le nuove misure ancora il datore di lavoro che vuole impiegare uno straniero deve dimostrare di aver prima offerto il posto a britannici. Sul suolo britannico sono 6 milioni i cittadini nati all'estero, 3,7 milioni i lavoratori stranieri<sup>28</sup> e se pure – in base ai dati del Ministero del Tesoro britannico – l'immigrazione ha apportato un forte contributo all'economia del Paese, aggiungendo 6 miliardi di sterline all'anno al prodotto nazionale, il fenomeno immigratorio si presenta sempre più di difficile e complessa gestione.

### **3. Spagna: la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social***

In materia di immigrazione, la Costituzione spagnola prevede la competenza esclusiva dello Stato, escludendo qualsiasi intervento delle Comunità Autonome (art.149, comma 1, n. 2 CE) ed è la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, e successive modificazioni<sup>29</sup> a disciplinare il fenomeno.

La prima legge sugli spostamenti umani è la *Ley Organica 7/85* dei “diritti e delle libertà degli stranieri in Spagna”, volta essenzialmente a regolamentare i flussi migratori in arrivo, poco orientata alla dimensione umana. È, invece, il successivo regolamento di attuazione del 1996 a porre una maggiore attenzione alla tutela dei diritti degli stranieri. Nel 2000

---

<sup>28</sup> Fonte dati: UK Statistics Authority - <http://www.statisticsauthority.gov.uk/>

<sup>29</sup> Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en españa y su integración social (boe núm. 10, de 12 de enero), en su redacción dada por la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (boe núm. 307, de 23 de diciembre), por la ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre (boe núm. 234, de 30 de septiembre) y por la ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (boe núm. 279, de 21 de noviembre). modificada por la sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, del tribunal constitucional (boe núm. 295 -suplemento-, de 10 de diciembre).

Inoltre Real decreto 178/2003 del 14 febbraio sull'entrata e la permanenza in Spagna di cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e di altri Stati che fanno parte dello Spazio economico europeo (Gazzetta ufficiale spagnola [*Boletín Oficial del Estrado*] del 22 febbraio 2003).

viene approvata una nuova legge, la *Ley organica 4/00* dei “diritti e libertà degli stranieri in Spagna e la loro integrazione sociale” con cui si stabilisce un elenco dei diritti dei cittadini immigrati. Nello stesso anno, a pochi mesi di distanza, viene approvata una nuova riforma, la *Ley Organica 8/00*, che inasprisce i requisiti di ingresso e di regolarizzazione, definendo in modo più preciso la tipologia delle infrazioni amministrative e incrementando le possibilità di espulsione. Nel marzo del 2003, il Governo centrale, dopo l’annullamento da parte del Tribunale Supremo di alcuni articoli del regolamento di attuazione, annuncia la sua intenzione di modificare ancora una volta la legge sull’immigrazione. Gli obiettivi individuati: migliorare la gestione della procedura amministrativa; rafforzare gli strumenti sanzionatori; incorporare la normativa europea recentemente approvata.

La LO 4/2000, così come riformata dalla Legge Organica 8/2000 e successive modifiche, si struttura in un Titolo Preliminare e quattro Titoli<sup>30</sup>.

Il Titolo Preliminare (artt. 1-2) stabilisce l’ambito di applicazione della legge.

Il Titolo I (artt. 3-24) disciplina i diritti e le libertà degli stranieri, tra i quali il diritto al ricongiungimento familiare, all’assistenza sanitaria e allo studio.

Il Titolo II (artt. 25-49) disciplina lo *status* giuridico dello straniero in Spagna e si ispira al principio di favorirne l’ingresso e la residenza nell’ambito della legalità, in contrasto con l’immigrazione irregolare. I quattro Capitoli del Titolo regolamentano, più precisamente, il sistema dei visti, il permesso di soggiorno e di residenza, nonché il permesso di lavoro. La LO 8/2000 ha apportato delle modifiche in tema di rilascio dei visti, adeguando la normativa nazionale alle disposizioni dell’accordo di Schengen, che prevede il rilascio del permesso di residenza provvisorio per motivi umanitari o in circostanze eccezionali e opera una differenziazione tra l’apolide e la situazione dello straniero che, non potendo procurarsi documenti d’identificazione in altri Paesi, desidera ottenerli in Spagna.

Per quanto riguarda il soggiorno di cittadini non comunitari sul territorio nazionale, la legge (artt. 30, 30-*bis*, 31 e 32) distingue tra differenti condizioni, di permanenza temporanea (*estancia*), fino a 90 giorni, e di permanenza per periodi superiori a 90 giorni (*residencia*), titolo ripartito a sua volta in periodi da 90 giorni a 5 anni (*residencia temporal*) e in permanenza a tempo indeterminato (*residencia permanente*).

Il permesso di residenza temporanea (art. 31, comma 2) è concesso allo straniero che dimostri di disporre di mezzi di sostentamento adeguati per sé e per la propria famiglia, di non avere precedenti penali per reati commessi in Spagna e di possedere documenti che diano conto delle finalità del soggiorno (art. 25). Inoltre, di regola, non è consentito

---

<sup>30</sup> <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/lo/lo04-2000.html#TIII>

l'accesso nel territorio spagnolo a cittadini provenienti da Paesi in Via di Sviluppo in cui si siano verificate o siano in corso epidemie. La *residencia permanente* è concessa a chi dimostri di aver soggiornato con continuità in territorio spagnolo per almeno cinque anni (art. 32, comma 2).

Ai sensi dell'articolo 26, altresì, non è consentito l'ingresso in territorio spagnolo agli stranieri già espulsi o a coloro ai quali non sia consentito l'accesso in territorio spagnolo per motivi stabiliti dalla legge o da convenzioni internazionali a cui la Spagna abbia aderito. Il divieto di ingresso è stabilito con atto motivato, comunicato all'interessato insieme alle informazioni relative alla possibilità di ricorrere per ottenere l'annullamento.

Il Titolo III (artt. 50-66), relativo alle infrazioni della disciplina immigratoria e al relativo regime sanzionatorio, contiene modifiche per quanto concerne le misure per la lotta all'immigrazione clandestina e il miglioramento dei meccanismi per evitare il fenomeno. Tra le misure individuate, si distinguono: le sanzioni contro le compagnie di trasporto (che colpiscono i trasportatori che conducono nel territorio spagnolo stranieri senza i requisiti d'ingresso) e le sanzioni dirette contro chi organizza reti per il traffico di esseri umani, estendendo i controlli ad attività collegate e facilitando la neutralizzazione dei mezzi di trasporto usati dai trafficanti.

La legge, inoltre, distingue tre tipi di infrazione amministrativa: lieve, grave e molto grave. Le infrazioni lievi (art. 52) riguardano essenzialmente le omissioni o i ritardi nella comunicazione di dati personali alle autorità amministrative competenti. Quelle gravi (art. 53 nel testo modificato dalla *Ley organica* 14/2003) concernono, tra l'altro, la condizione di soggiorno irregolare (permesso scaduto, svolgimento di attività di lavoro senza le autorizzazioni richieste), il rilascio di dichiarazioni false o incomplete circa la nazionalità, lo stato civile e la residenza, l'inottemperanza di eventuali misure di pubblica sicurezza adottate a carico del cittadino straniero, il coinvolgimento in attività suscettibili di arrecare pregiudizio all'ordine pubblico. Le infrazioni molto gravi (art. 54) sussistono sostanzialmente nel caso di partecipazione ad attività tali da compromettere l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato e le relazioni internazionali della Spagna, ovvero nel caso di coinvolgimento in organizzazioni criminali finalizzate al traffico di esseri umani, di incitamento all'odio razziale, etnico o religioso, di sfruttamento di lavoratori stranieri irregolarmente residenti in territorio spagnolo<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> La legislazione spagnola non considera reato l'immigrazione clandestina; essa è, però, un'infrazione grave, e, come tale, punita con una multa da 301 a 6000 euro (art. 55, comma 1, lettera b)). In alternativa alla sanzione amministrativa, può essere adottato, per le violazioni gravi e molto gravi, un provvedimento di

Infine, il Titolo IV è dedicato al coordinamento dei poteri pubblici in materia.

Nella gestione del fenomeno migratorio, la politica spagnola è stata orientata, in una prima fase, su due canali: nuovi ingressi nel mercato del lavoro e la lotta al lavoro sommerso che ha portato, tra l'altro, alla sanatoria del 2005. Negli ultimi anni, le misure adottate sono volte alla lotta all'immigrazione clandestina e, contemporaneamente, a favorire i rimpatri volontari, mediante le indennità di disoccupazione e i microcrediti per coloro che vogliono rientrare nei paesi nati per avviare attività economiche; questo in seguito all'aumento del numero di stranieri disoccupati cresciuto notevolmente soprattutto a causa della crisi del settore immobiliare. Azioni differenti adottate per governare un fenomeno complesso che anche nella società spagnola da marginale è divenuto strutturale e di rilevante determinazione in campo politico, economico e sociale.

# Unione Europea: procedure comuni di ingresso, soggiorno e rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi

## 1. Uno sguardo all'Europa

Nel quadro del processo di integrazione europea, l'Ue procede nella messa a punto di una politica comune in materia di immigrazione per dare una risposta alle sfide e cogliere le opportunità del fenomeno migratorio in un mondo globalizzato. In particolare, le istituzioni europee con la recente emanazione di norme *ad hoc* intendono sviluppare una gestione integrata delle frontiere ed una politica comune in materia di visti per i cittadini dei Paesi terzi, attraverso condizioni e strumenti uniformi in entrata ed in uscita dello Spazio Schengen.

Il Trattato di Lisbona, in corso di ratifica da parte degli Stati membri<sup>32</sup>, il quale prevede che le politiche relative al controllo delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione siano prese a maggioranza qualificata in codecisione con il Parlamento europeo, rappresenta un ulteriore passo sulla strada di una reale gestione europea degli spostamenti umani<sup>33</sup>. In occasione del Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) dell'Ue, che si è riunito a Bruxelles il 24 e 25 luglio, sotto la Presidenza di Brice Hortefeux, Ministro francese dell'Immigrazione, sono stati illustrati i punti fondamentali del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, il contenuto del quale è stato oggetto di un accordo tra i 27 membri Ue a Bruxelles il 25 settembre scorso; l'approvazione definitiva del progetto è prevista al vertice europeo in autunno. L'obiettivo del Patto è il contrasto all'immigrazione clandestina, alla permanenza irregolare nell'Ue favorendo gli ingressi legali e dando una risposta alle diffuse e comuni richieste di "sicurezza".

---

<sup>32</sup> Il Trattato dovrà essere ratificato dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali ed entrerà in vigore il 1<sup>o</sup> gennaio 2009, se tutti gli strumenti di ratifica saranno stati depositati, altrimenti, il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dell'ultimo strumento di ratifica.

<sup>33</sup> Trattato di Lisbona, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata, Capo 2 Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione. Articolo 77-80. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 9 maggio 2008.

## **2. Regolamento comunitario n. 380/2008 del 18 aprile 2008 su un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi**

Il regolamento Ce n. 380/2008 del 18 aprile 2008 “modifica il precedente regolamento n. 1030/2002 del 13 giugno 2002 che ha istituito un modello uniforme, descrivendone le caratteristiche generali, per i titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dei Paesi terzi”.<sup>34</sup>

Il “permesso di soggiorno” è definito un’autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che consente ad un cittadino di un Paese terzo di soggiornare legalmente sul proprio territorio, sono esclusi gli altri titoli rilasciati in attesa dell’esame di domanda di asilo, di permesso di soggiorno o di proroga dello stesso, così come quelli rilasciati per la proroga di un soggiorno autorizzato della durata massima di un mese (art. 1). Nell’allegato del provvedimento sono inseriti i due modelli di documento da rilasciare<sup>35</sup>. Il nuovo regolamento prevede l’inserimento di dati biometrici al fine di stabilire un legame più stretto e sicuro tra il permesso di soggiorno ed il suo titolare e di proteggere il documento contro il suo uso fraudolento. La normativa intende fissare norme comuni per tutti gli Stati membri che attuino la convenzione di Schengen in conformità alle disposizioni del titolo IV della parte terza del Trattato che istituisce la Comunità europea<sup>36</sup>. Infatti, Il regolamento n. 380/2008 individua gli standard minimi a cui gli Stati Ue dovranno necessariamente conformarsi. Ulteriori prescrizioni tecniche – misure necessarie e attuative – relative al modello uniforme per i permessi di soggiorno sono adottate secondo la procedura di cui all’articolo 7, paragrafo 2, della decisione 1999/468/Ce<sup>37</sup>, rimanendo a ciascuno Stato, tuttavia, la possibilità di integrare ulteriormente i dati contenuti nel *microchip* con la previsione di altri indicatori; quest’ultimi devono essere ovviamente distinti dai dati biometrici (art. 4, comma 2 modificato). L’articolo 4-ter del regolamento n. 1030/2002 del 13 giugno 2002 modificato stabilisce che gli Stati membri rilevano quali indicatori biometrici del richiedente: una fotografia con l’immagine del volto e due impronte digitali delle dita (obbligatorie a partire dall’età di sei anni). Gli elementi biometrici contenuti nei permessi di soggiorno possono essere utilizzati solamente al fine di verificare l’autenticità e l’identità del suo titolare (art 4, comma 2 modificato). I dati memorizzati sono protetti

---

<sup>34</sup> Regolamento Ce n. 380/2008 del 18 aprile 2008 Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea L. 115/1 del 29 aprile 2008.

<sup>35</sup> Art. 1, paragrafo 1 «I permessi di soggiorno per cittadini di Paesi terzi sono rilasciati come documenti separati nel formato ID 1 o ID».

<sup>36</sup> Trattato che Istituisce la Comunità europea, Parte terza, Titolo IV “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”.

<sup>37</sup> Procedura di regolamentazione 1999/468/CE: Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l’esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. L 184 del 17 luglio 1999.



attraverso un supporto che è idoneo a garantire l'integrità, l'autenticità e la riservatezza delle informazioni contenute (art. 4 bis modificato). Inoltre, il modello uniforme deve necessariamente essere un atto separato dalla carta di identità e non può essere inserito, sotto forma di autoadesivo, in altri documenti, come avveniva in passato (art. 1).

La normativa non si applica ai cittadini dei Paesi terzi familiari di cittadini dell'Unione, cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo del visto e autorizzati a soggiornare in uno Stato membro per un periodo inferiore a tre mesi, ai cittadini degli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo e i loro familiari che esercitano il diritto alla libera circolazione in virtù del suddetto accordo (art. 5). In merito alla privacy del cittadino straniero non si prevede né un elenco tassativo delle autorità competenti nazionali ad accedere ai dati né uno degli usi per i quali può esserne consentito l'impiego, per scopi differenti rispetto all'accertamento dell'autenticità del permesso di soggiorno.

### **3. Direttiva comunitaria sui rimpatri per i cittadini dei Paesi terzi soggiornanti illegalmente, approvata dal Parlamento europeo il 18 giugno 2008**

Il Parlamento europeo ha raggiunto un compromesso approvando con alcuni emendamenti la proposta della Commissione COM(2005)391, presentata nel 2005, sulla direttiva europea "recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente" che non soddisfino o non soddisfino più le condizioni d'ingresso delle frontiere dello spazio Schengen o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in uno degli Stati europei<sup>38</sup>. La normativa stabilisce norme minime sui rimpatri, sulla durata e sulle condizioni di detenzione temporanea, sul divieto di reingresso nonché una serie di garanzie giuridiche, lasciando agli Stati membri la possibilità di applicare misure più favorevoli.

Il voto positivo dell'Assemblea consente l'adozione definitiva della direttiva che, soggetta alla procedura di codecisione, deve essere definitivamente approvata dal Consiglio Ue<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 18 giugno 2008 in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento e del Consiglio "recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente", P6\_TC1-cod (2005)0167.

Si intende per "rimpatrio", art. 3 lettera c) della direttiva comunitaria sui rimpatri: «il processo di ritorno sia in adempimento volontario a un obbligo di rimpatrio sia forzatamente nel proprio paese di origine, o in un paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o in un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato».

<sup>39</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio "recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente" presentata dalla Commissione, COM(2005)391 Bruxelles, 1.9.2005.

Le norme si applicano ai cittadini dei Paesi terzi in posizione irregolare e che non siano in possesso di un permesso di soggiorno valido o di un'altra autorizzazione rilasciata da uno Stato membro o qualora motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico impongano la loro immediata partenza (artt. 1 e 6); mentre spetta al singolo Stato pronunciarsi sull'opportunità di astenersi dal decidere il rimpatrio quando lo straniero abbia iniziato la procedura di rinnovo del titolo di soggiorno. La decisione può essere non presa, revocata o sospesa per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura (art. 6, comma 4). È da considerare che tale direttiva può non applicarsi, lasciando alle disposizioni nazionali la scelta, a chi è sottoposto ad un respingimento alla frontiera o a chi è stato fermato a causa di un attraversamento irregolare alle frontiere esterne di un Paese europeo, così come a chi è sottoposto al rimpatrio come conseguenza di una sanzione penale o ad una procedura di estradizione (art. 2).

I singoli Stati hanno la facoltà di introdurre o mantenere disposizioni nazionali più favorevoli per i cittadini dei Paesi terzi compatibilmente con le norme stabilite dall'Ue, sono fatte salve allo stesso tempo sia le norme europee più favorevoli previste in materia di immigrazione e asilo che quelle derivanti da accordi bilaterali o multilaterali tra la Comunità o uno Stato membro con uno o più Stati terzi (art. 4). Inoltre, i Paesi membri sono tenuti a considerare l'interesse superiore del minore, la vita familiare e le condizioni di salute del cittadino non comunitario, rispettando anche il principio del "non-refoulement" (art. 5)<sup>40</sup>.

La «partenza volontaria» è posta in rilievo come preferita rispetto al «rimpatrio forzato», se non vi è motivo di compromettere la procedura di rimpatrio, soprattutto in seguito agli emendamenti approvati al testo dal Parlamento europeo. La decisione di rimpatrio stabilisce «un periodo congruo» per la partenza volontaria che in linea di massima è di durata compresa tra sette e trenta giorni, ma, una proroga può essere prevista, tenendo conto delle circostanze specifiche del singolo caso tra le quali: la durata del soggiorno, l'esistenza di figli che frequentano la scuola e l'esistenza di legami anche familiari e sociali (art. 7, comma 2). A livello nazionale possono essere imposti obblighi per evitare il rischio di fuga quali: l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità o di dimostrare la permanenza in un determinato luogo (art. 7 comma 3); inoltre, i singoli Stati possono astenersi dal concedere un periodo per la "partenza volontaria" o prevederne uno inferiore a sette giorni, qualora lo straniero costituisca un pericolo per l'ordine pubblico o la

---

<sup>40</sup> Refoulement: espulsione di persone che hanno il diritto di essere riconosciute come rifugiati. Il principio di "non-refoulement" è contenuto nell'art 33(1) della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status di rifugiato del 1951.

sicurezza nazionale, sussista un pericolo di fuga o una domanda di soggiorno regolare sia stata respinta (art. 7, comma 4).

Le autorità nazionali procedono all'esecuzione del rimpatrio definito «allontanamento», che comporta il trasporto fisico fuori dal territorio nazionale del cittadino in posizione irregolare, qualora non venga adempiuto l'obbligo di rimpatrio entro il periodo concesso per la partenza volontaria (la misura coercitiva viene eseguita alla sua scadenza) o quando lo stesso non sia stato permesso (art. 8)<sup>41</sup>. Le misure di coercizione per effettuare l'allontanamento dovranno essere necessariamente proporzionate nell'uso della forza ed in ottemperanza ai diritti fondamentali, nel rispetto dovuto della dignità umana e dell'integrità fisica dello straniero (art. 8, comma 4). Il rinvio dell'allontanamento è disposto quando si violi il principio di "non refoulement"; inoltre, le autorità nazionali possono decidere di non effettuarlo per un periodo congruo, in considerazione delle particolari condizioni fisiche e mentali della persona, delle ragioni tecniche come l'assenza di mezzi di trasporto o la mancata identificazione della persona (art. 9).

L'interesse superiore del "minore non accompagnato" deve essere garantito, comunque, prima di adottare la decisione di rimpatrio nei suoi confronti, fornendogli l'assistenza necessaria; così come si deve accertare allo stesso tempo che il minore sia ricondotto ad un membro della sua famiglia, ad un tutore designato o presso strutture adeguate per accoglierlo nello Stato di ritorno (art.10).

Le decisioni di rimpatrio «possono essere corredate da un divieto d'ingresso» che è disposto come obbligatorio nei casi in cui non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria o quando non sia stato adempiuto l'obbligo di rimpatrio (art. 11, comma 1). Per quanto riguarda la durata del periodo nel quale il cittadino straniero non può rientrare, questa è determinata tenendo conto di tutte le circostanze relative a ciascun caso specifico, d'altro canto non deve superare i cinque anni, salvo che per motivi di sicurezza pubblica o di sicurezza nazionale, grave minaccia per l'ordine pubblico (art. 11, comma 2). Il reingresso non riguarda i cittadini di Paesi terzi vittime della tratta di essere umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le competenti autorità a cui è stato rilasciato uno specifico permesso di soggiorno<sup>42</sup>. I motivi umanitari o talune categorie di casi, basate su altri motivi non specificati dalla

---

<sup>41</sup> Si intende per "allontanamento", art. 3 lettera e) della direttiva comunitaria sui rimpatri: «l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio comportante il trasporto fisico fuori dal paese».

<sup>42</sup> Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L 261 del 6.8.2004.

direttiva, possono comportare la sospensione o la revoca dell'interdizione (art. 11, comma 3).

Le garanzie procedurali minime comuni, connesse alla procedura di rimpatrio, sono stabilite, come sottolinea la Posizione del Parlamento europeo, per la protezione effettiva delle persone interessate. Le decisioni di rimpatrio-allontanamento e di divieto di ingresso devono essere adottate in forma scritta, motivate e contenenti le informazioni sulle modalità di impugnazione disponibili, in una lingua comprensibile al destinatario (art. 12). I mezzi di ricorso contro le decisioni relative al rimpatrio o per chiederne la revisione sono previsti come obbligatori di fronte ad una autorità giudiziaria, amministrativa o ad un organo competente che dia ampia garanzia di imparzialità (art. 13). Inoltre, su richiesta del cittadino straniero deve essere garantita un'assistenza e/o rappresentanza legale gratuita, conformemente alla legislazione nazionale in materia. Per quanto riguarda le garanzie prima del rimpatrio, durante il periodo previsto per la partenza volontaria ed il tempo durante il quale è stato rinviato l'allontanamento, devono essere tutelati: l'unità del nucleo familiare, prestazioni sanitarie essenziali e di primo soccorso, l'accesso per i minori al sistema educativo e le esigenze particolari delle persone vulnerabili (art. 14).

Infine, il provvedimento stabilisce le norme minime comuni sul trattenimento nei Centri di permanenza temporanea delle persone soggette ad allontanamento ed i relativi limiti temporali frutto del compromesso delle varie nazionalità e componenti politiche del Parlamento europeo. La permanenza dei cittadini dei Paesi terzi è prevista solo per preparare ed effettuare il rimpatrio, soprattutto quando sussiste un rischio di fuga o lo straniero ostacoli o eviti l'iter della decisione<sup>43</sup>, fatto salvo che, nel caso concreto, si possano applicare altre misure meno coercitive (art. 15). Secondo l'articolo 15, commi 5 e 6, ciascun Stato membro può stabilire un periodo limitato di trattenimento con il limite massimo di sei mesi (art. 15, comma 5). Tale permanenza nei centri è, in casi particolari di ritardi di documentazione o di mancata cooperazione dell'interessato e compiuti tutti gli sforzi possibili, prolungata di altri dodici mesi per un totale massimo, quindi, di diciotto (art. 15, comma 6). Ai minori non accompagnati e alle famiglie è accordata una sistemazione separata durante il trattenimento, sempre in mancanza di ogni altra soluzione e per un periodo il più possibile ridotto in funzione delle circostanze (art. 17). La permanenza è comunque soggetta ad un periodico riesame d'ufficio o su richiesta del cittadino per verificarne la legittimità (art. 17 commi 2 e 3, art. 18).

---

<sup>43</sup> Art. 15, comma 1 della direttiva comunitaria sui rimpatri, COM(2005)391 Bruxelles, 1.9.2005, P6\_TC1-cod(2005)0167: «Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio».

La direttiva approvata dal Parlamento europeo, soggetta alla procedura di codecisione, deve ora essere definitivamente adottata dal Consiglio.

#### **4. Regolamento comunitario n. 767/2008 del 9 luglio 2008 sui visti (Vis)**

Il regolamento comunitario n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, disciplina “Il sistema di informazione visti (Vis) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per i soggiorni di breve durata”<sup>44</sup>. Lo scopo della normativa dell’Unione europea è quello di attuare un’efficace politica comune in materia agevolando i controlli alle frontiere esterne all’area Schengen e all’interno dei singoli Stati europei, di identificare i cittadini dei Paesi terzi e verificarne la validità dei documenti, evitando il fenomeno del “visa shopping” (la ricerca del Paese con le norme per l’ingresso più favorevoli) e di facilitare, infine, la lotta contro la frode, nonché favorire la prevenzione delle minacce alla sicurezza interna dei singoli Stati membri (artt. 1 e 2).

Il provvedimento stabilisce lo scopo, la funzionalità e le competenze del Vis, istituito dalla decisione 2004/512/Ce del Consiglio dell’8 giugno 2004 che lo definiva un sistema per lo scambio di dati sui visti tra Stati membri al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>45</sup>. Inoltre, la normativa disciplina sia le regole relative alle condizioni e alle procedure per lo scambio di dati sulle domande di visto che quelle sulle decisioni al riguardo nonché le relative responsabilità.

Il Vis avrà una gestione operativa centrale attraverso l’“Autorità di gestione”, a cui sono attribuite funzioni di controllo e di coordinamento (sede a Strasburgo - Francia) nei confronti delle interfacce nazionali collegate – “sistemi nazionali” – per trattare i dati relativi alle domande accolte, rifiutate, annullate, revocate o prorogate<sup>46</sup>. I dati registrati nel sistema dovrebbero essere conservati per un periodo massimo di cinque anni, comunque

---

<sup>44</sup> Regolamento Ce n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008 “concernente il sistema di informazione visti (Vis) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per i soggiorni di breve durata (regolamento Vis)”, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 218/60 del 13 agosto 2008.

<sup>45</sup> Decisione 2004/512/Ce del Consiglio dell’8 giugno 2004, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea L 213/5 del 15 giugno 2004.

<sup>46</sup> Art. 26 Gestione Operativa, Capo V Funzionamento e responsabilità del Regolamento Ce n. 767/2008: «1. Dopo un periodo transitorio, un organo di gestione (l’“Autorità di gestione”), finanziato dal bilancio generale dell’Unione europea, è responsabile della gestione operativa del VIS centrale e delle interfacce nazionali. In cooperazione con gli Stati membri, l’Autorità di gestione provvede a che in qualsiasi momento siano utilizzate, previa analisi costi/benefici, le migliori tecnologie disponibili per il VIS centrale e le interfacce nazionali. 2. L’Autorità di gestione è responsabile altresì dei seguenti compiti relativi all’infrastruttura di comunicazione tra il VIS centrale e le interfacce nazionali: a) controllo; b) sicurezza; c) coordinamento delle relazioni tra gli Stati membri e il gestore. 3. La Commissione è responsabile di tutti gli altri compiti relativi all’infrastruttura di comunicazione tra il VIS centrale e le interfacce nazionali, in particolare: a) compiti di esecuzione del bilancio; b) acquisizione e rinnovo; c) aspetti contrattuali. 4. Durante un periodo transitorio, prima che l’Autorità di gestione entri in funzione, la Commissione è responsabile della gestione operativa del VIS».

non più di quanto necessario per i fini di cui lo stesso si prefigge<sup>47</sup>. Nel caso esistano fondati motivi per ritenere che la consultazione dei dati contribuisca in misura sostanziale alla prevenzione, all'individuazione o all'investigazione di reati di terrorismo e di altri reati gravi le autorità competenti nazionali potranno accedervi, in casi specifici e su richiesta, così come l'Europol, nei limiti delle sue competenze e funzioni; in casi di particolare urgenza le informazioni potranno essere trasferite ad un Paese terzo o ad un'organizzazione internazionale, o, messi a loro disposizione (art. 3).

Nel modulo di domanda, l'autorità nazionale competente per i visti inserirà una serie di dati in un fascicolo *ad hoc* tra i quali: riferimenti anagrafici (nel caso dei minori anche cognome e nome del padre e della madre, nel caso di società o altra organizzazione la ragione sociale e i riferimenti della "persona di contatto"), la cittadinanza, il tipo di visto richiesto, la destinazione principale e la durata del soggiorno prevista, lo scopo del viaggio, la data di arrivo e partenza, l'indicazione della prima frontiera di ingresso o l'itinerario di transito, l'occupazione (per gli studenti il nome della scuola), la residenza, una fotografia e le impronte digitali<sup>48</sup>. I dati biometrici (conformemente alle disposizioni nazionali: artt. 5 e 9, Capo I e II) sono richiesti allo scopo di garantire «il controllo e l'identificazione affidabili dei

---

<sup>47</sup> Art. 7 Principi generali, Capo I Disposizioni generali del Regolamento Ce n. 767/2008: «L'utilizzo del VIS è necessario, adeguato e proporzionato all'assolvimento dei compiti dell'autorità competente stessa». Art 23, Periodo di conservazione dei dati, Capo IV Conservazione e modifica dei dati: «1. Ciascun fascicolo è conservato nel VIS per un periodo massimo di cinque anni, fatta salva la cancellazione di cui agli articoli 24 e 25 e la registrazione di cui all'articolo 34».

<sup>48</sup> Articolo 5 Categorie di dati, Capo I Disposizioni generali del Regolamento Ce n. 767/2008: «1. Solo le seguenti categorie di dati sono registrate nel VIS: a) i dati alfanumerici sul richiedente e sui visti richiesti, rilasciati, rifiutati, annullati, revocati o prorogati di cui all'articolo 9, punti da 1 a 4, e agli articoli da 10 a 14; b) le fotografie di cui all'articolo 9, punto 5; c) dati relativi alle impronte digitali di cui all'articolo 9, punto 6; d) i collegamenti con altre domande di cui all'articolo 8, paragrafi 3 e 4. 2. I messaggi trasmessi dalle infrastrutture del VIS di cui all'articolo 16, all'articolo 24, paragrafo 2, e all'articolo 25, paragrafo 2, non sono registrati nel VIS, fatta salva la registrazione delle operazioni di trattamento dei dati a norma dell'articolo 34». Articolo 9 Dati da inserire al momento della presentazione della domanda, Capo II Inserimento e uso dei dati al momento della domanda del Regolamento Ce n. 767/2008: «L'autorità competente per i visti inserisce i seguenti dati nel fascicolo relativo alla domanda: 1) numero della domanda; 2) informazioni sullo stato di avanzamento della procedura, con l'indicazione che è stato richiesto un visto; 13.8.2008 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 218/65 3) autorità alla quale la domanda è stata presentata e relativa sede, specificando se la domanda è stata presentata a tale autorità quale rappresentante di un altro Stato membro; 4) i seguenti dati ricavati dal modulo di domanda: a) cognome, cognome alla nascita [precedente(i) cognome(i)]; nome(i); sesso; data, luogo e paese di nascita; b) cittadinanza attuale e cittadinanza alla nascita; c) tipo e numero di documento di viaggio, autorità che lo ha rilasciato e data di rilascio e di scadenza; d) data e luogo della domanda; e) tipo di visto richiesto; f) informazioni dettagliate sulla persona che ha formulato un invito e/o tenuta a farsi carico delle spese di sostentamento del richiedente durante il soggiorno: i) in caso di persona fisica, cognome, nome e indirizzo; ii) in caso di società o altra organizzazione, la ragione sociale e l'indirizzo dell'impresa/dell'altra organizzazione e il cognome e nome della persona di contatto in seno a tale impresa/ organizzazione; g) destinazione principale e durata del soggiorno prevista; h) scopo del viaggio; i) data di arrivo e data di partenza previste; j) prima frontiera di ingresso o itinerario di transito previsti; k) residenza; l) occupazione attuale e datore di lavoro; per gli studenti: nome della scuola; m) nel caso dei minori, cognome e nome del padre e della madre del richiedente; 5) una fotografia del richiedente conformemente al regolamento (CE) n. 1683/95; 6) impronte digitali del richiedente, conformemente alle pertinenti disposizioni dell'Istruzione consolare comune».

richiedenti». Il fascicolo relativo alla domanda è aggiornato con le informazioni relative allo stadio della procedura e si differenziano a secondo che si tratti di: rilascio del visto, interruzione dell'esame della domanda, rifiuto, annullamento, revoca o riduzione del periodo di validità dello stesso (artt. 9-14)<sup>49</sup>.

Ai fini della consultazione e trasmissione di informazioni e di documenti tra le autorità nazionali competenti per l'esame della procedura e le relative decisioni, queste trasmettono al Vis la richiesta di consultazione unitamente al numero della domanda, indicando lo Stato membro o gli Stati membri da consultare. Il Vis trasmette la richiesta agli Stati membri segnalati che inviano a loro volta la risposta al Vis che la trasmette ai Paesi interessati (art. 19). Inoltre, le autorità sono abilitate a consultare alcuni dati relativi alla domanda, unicamente ai fini dell'elaborazione di relazioni e statistiche, senza però consentire l'identificazione dei singoli richiedenti (art.17).

Per quanto riguarda il controllo delle frontiere esterne allo Spazio Schengen ed interne, i Paesi membri, unicamente a scopi identificativi e di verifica dell'autenticità del visto e/o se le condizioni di ingresso, soggiorno o di residenza siano soddisfatte o meno, sono abilitati ad effettuare interrogazioni con la verifica delle impronte digitali della persona (artt. 19-20). Tale procedura con l'utilizzo dei dati biometrici è prevista per determinare lo Stato membro competente ad esaminare la richiesta ed ai fini dell'esame della domanda di asilo; quando tali dati non possono essere usati, le interrogazioni sono eseguite adoperando i riferimenti anagrafici inseriti nel relativo fascicolo (artt. 21-22)<sup>50</sup>. L'autorità competente è abilitata a consultare, limitatamente ai fini della richiesta riguardante l'asilo, alcuni dati contenuti nell'archivio: quelli anagrafici della persona e quelli correlati ed inerenti ai coniugi e figli, quando risulti dalle interrogazioni che un visto è stato rilasciato dal Vis (art. 21)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Il tipo di visto, il luogo, la data della decisione e l'autorità competente, la decorrenza e scadenza del periodo di validità, le motivazioni del diniego, annullamento, revoca o riduzione. Capo II, Inserimento ed uso dei dati da parte delle autorità competenti per i visti del Regolamento Ce n. 767/2008.

<sup>50</sup> Art. 21 Accesso ai dati per la determinazione della competenza per le domande di asilo, Capo III Accesso ai dati da parte di altre autorità del Regolamento Ce n. 767/2008: «1. ...Qualora le impronte digitali di detta persona non possano essere utilizzate ovvero l'interrogazione con le impronte digitali non dia esito, l'interrogazione è eseguita con i dati di cui all'articolo 9, punto 4, lettere a) e/o c); l'interrogazione può essere eseguita in combinazione con i dati di cui all'articolo 9, punto 4, lettera b).

<sup>51</sup> Art. 21 Accesso ai dati per la determinazione della competenza per le domande di asilo, Capo III, Accesso ai dati da parte di altre autorità del Regolamento Ce n. 767/2008: «2. Qualora dalle interrogazioni con i dati elencati al paragrafo 1 risulti che è registrato nel VIS un visto rilasciato con data di scadenza non anteriore di oltre sei mesi alla data della domanda di asilo e/o un visto prorogato fino ad una data di scadenza non anteriore di oltre sei mesi alla data della domanda d'asilo, l'autorità competente in materia di asilo è abilitata a consultare i seguenti dati del fascicolo relativo alla domanda, e per quanto riguarda i dati di cui alla lettera g) inerenti al coniuge e ai figli, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4, limitatamente ai fini previsti al paragrafo 1: a) numero della domanda, autorità che ha rilasciato o prorogato il visto e se lo ha rilasciato per conto di un altro Stato membro; b) dati ricavati dal modulo di domanda di cui all'articolo 9, punto 4, lettere a) e b); c) tipo

I dati che provengono dal Vis possono essere conservati nei fascicoli nazionali solo in casi specifici e per un tempo limitato alle necessità, a condizione che vengano rispettate le finalità del sistema e le previste disposizioni normative, così come quelli già inseriti da ciascun Stato europeo (art. 30).

Relativamente alla responsabilità sul trattamento dei dati, i singoli Paesi saranno competenti a garantire la protezione, la sicurezza e la trasmissione di quelli provenienti dal Vis o verso il medesimo, adottando tutte le misure e strumenti necessari a questo obiettivo; di conseguenza, ogni persona o lo Stato membro che abbia subito un danno in esito ad un'operazione illegale di trattamento di dati o ad un atto incompatibile con il presente regolamento ha diritto ad un indennizzo per il *vulnus* arrecatogli dallo Stato membro responsabile. Tale Paese può essere esonerato, in tutto o in parte, da tale responsabilità se prova che l'evento dannoso non gli è imputabile (artt. 29-32).

Per quanto riguarda il diritto all'informazione, il richiedente e la persona che ha formulato un invito – tenuta a farsi carico delle spese di sostentamento del richiedente durante il soggiorno – godono del diritto di informazione e di accedere, rettificare e cancellare le informazioni registrate, facendo menzione dello Stato membro che li ha trasmessi al Vis. L'accesso ai dati può essere richiesto e accordato soltanto da un Paese membro (art. 38). È previsto il ricorso qualora venga negato tale diritto all'interessato, con la presentazione di un reclamo alle autorità o ai giudici competenti (art. 40).

Le autorità di controllo nazionali designate *ad hoc* svolgeranno autonomamente attività di vigilanza sulla legittimità del trattamento dei dati personali registrati (di cui all'articolo 5), da parte dello Stato in questione, nonché il loro trasferimento al sistema Vis e viceversa. Inoltre, almeno ogni quattro anni, le stesse svolgeranno un controllo delle operazioni di trattamento dei dati del sistema nazionale, conformemente alle pertinenti norme di revisione internazionali (art. 41).

Il Garante europeo della protezione dei dati esercita il controllo sulle attività di trattamento dei dati personali da parte dell'Autorità di gestione conformemente al regolamento (art. 42). Tale attività deve essere garantita almeno ogni quattro anni; una specifica relazione è trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio, all'Autorità di gestione, alla Commissione e alle autorità nazionali di controllo, d'altra parte l'Autorità di gestione è tenuta a fornire tutte le informazioni richieste ed ha la possibilità di presentare osservazioni prima dell'adozione del suddetto documento. Inoltre, il regolamento dispone che le autorità

---

di visto; d) periodo di validità del visto; e) durata del soggiorno previsto; f) fotografie; g) dati di cui all'articolo 9, punto 4, lettere a) e b), dei fascicoli relativi alla domanda correlati inerenti al coniuge e ai figli».



nazionali e il garante europeo, ciascuno nei limiti delle proprie competenze, sono tenuti a cooperare attivamente nell'ambito delle rispettive responsabilità assicurando al tempo stesso il controllo coordinato del Vis e dei sistemi nazionali. Il sistema centrale inizierà la sua attività una volta che i singoli Stati europei abbiano adottato tutte le disposizioni tecniche e giuridiche e la Commissione abbia dichiarato il completamento del collaudo del Vis, da effettuare insieme ai sistemi nazionali (art. 48), con la previsione di un periodo transitorio antecedente alla conseguente piena assunzione di responsabilità del Vis (artt. 48-51).

## Conclusioni: spunti e riflessioni

Secondo l'ultimo rapporto OCSE 2008, nel 2006, nei Paesi membri la popolazione nata all'estero rappresentava il 12% del totale, con un incremento del 18% rispetto al 2000. Considerato l'andamento stabile dei flussi migratori nel periodo 2006-07, molti Stati europei hanno introdotto notevoli cambiamenti strutturali nelle loro politiche migratorie; altri hanno apportato novità legislative o operative che rappresentano la continuazione o il completamento di progetti lasciati in sospeso oppure sono il frutto di nuove iniziative<sup>52</sup>.

In Italia – come già detto – sono state introdotte diverse modifiche nel quadro legislativo di riferimento, da ultimo il decreto legge adottato durante il Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2008 con cui è stato stabilito l'invio di altri 500 soldati, in aggiunta ai 400 già dispiegati per un più efficace controllo del territorio; provvedimento che contiene anche gli stanziamenti per la costruzione di dieci nuovi Centri di identificazione e di espulsione (Cei), nelle regioni che ne sono ancora sprovviste, e per l'ampliamento di quelli già esistenti. Il decreto è stato motivato, secondo il Ministro dell'Interno Maroni, dal notevole afflusso di stranieri: 14.200 tra gennaio e settembre del 2007, 23.600 nello stesso periodo del 2008, con un incremento del 60%<sup>53</sup>.

Altre modifiche riguardano i ricongiungimenti familiari, per cui i coniugi, figli maggiorenni e genitori di immigrati dovranno essere sottoposti al test del DNA per ottenere il ricongiungimento e le spese saranno a carico del richiedente, e il riconoscimento dello *status* di rifugiato; in questo caso la riforma prevede che il prefetto potrà stabilire il luogo di residenza per i richiedenti in attesa che la domanda sia valutata<sup>54</sup>.

Il tema dell'immigrazione è molto delicato e complesso, in Italia come altrove, spesso oggetto di strumentalizzazioni e indubbiamente al centro di un continuo scontro politico sul tema della sicurezza, della legalità, del razzismo e della xenofobia, meno della coesione sociale.

---

<sup>52</sup> Tra i Paesi dell'OCSE c'è molta competitività per attrarre e trattenere lavoratori altamente qualificati, ma aumenta anche la richiesta di lavoratori meno qualificati, domanda in parte soddisfatta grazie all'immigrazione. Gestire la migrazione di lavoratori scarsamente qualificati è un compito impegnativo per i paesi dell'OCSE. OECD, International Migration Outlook, SOPEMI 2008 Edition.

<sup>53</sup> [www.interno.it](http://www.interno.it)

<sup>54</sup> Durante il Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2008 sono stati approvati in via definitiva i decreti legislativi rispettivamente sul ricongiungimento familiare e sul riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato contenuti nel c.d. Pacchetto sicurezza. Il terzo decreto legislativo sulla libera circolazione dei comunitari non è stato ancora varato ed è in attesa di un parere "informale" da parte dell'Unione europea.

Al contempo, nel Paese si assiste a preoccupanti esplosioni di violenza e al prevalere di sentimenti di paura e diffidenza che inducono a considerare lo straniero un criminale o, comunque, un “diverso”. Secondo un recente studio del Censis<sup>55</sup> sulla percezione della criminalità in dieci metropoli del globo, Roma è risultata essere la città “più infelice” al mondo in cui prevalgono “incertezza” e “paura”. Siamo di fronte “all’exasperazione dell’intolleranza” e all’impoverimento del confronto e del dialogo.

Per contrastare questo “malessere” serve un consapevole impegno politico, culturale, umano al fine di recuperare il valore della persona e della convivenza civile.

Sono necessarie misure repressive contro l’immigrazione illegale e contro ogni forma di criminalità, è indubbio: le cause dell’immigrazione irregolare e le varie forme di criminalità collegate al fenomeno vanno affrontate, rimosse. Ma azioni inflessibili, provvedimenti punitivi, restrittivi vanno integrati con adeguate politiche sociali, con interventi di inclusione sociale, con politiche che pongano al centro di ogni azione e finalità il riconoscimento e la tutela dei diritti della persona umana, primi fra tutti i diritti civili.

Recentemente è stato presentato un progetto di riforma costituzionale per l’attribuzione del diritto di voto agli stranieri<sup>56</sup>. Al di là delle diversità procedurali – approvazione per legge ordinaria<sup>57</sup> o riforma costituzionale – è certamente la strada da percorrere: il riconoscimento dell’elettorato attivo e passivo ai cittadini immigrati è una scelta di civiltà, una questione di legalità. Chi vive stabilmente nel Paese e contribuisce attivamente allo sviluppo economico e sociale della comunità, nella piena condivisione dei valori, deve parteciparne nei diritti e nei doveri e non può non accedere alla fruibilità di un diritto fondamentale, qual è il voto, connesso alla sua legittima presenza sul territorio e al suo apporto alla collettività di cui è parte.

---

<sup>55</sup> Si tratta di un’indagine condotta dal Censis, tra il 2 e il 20 luglio 2008 su un campione rappresentativo di oltre 5.000 cittadini per analizzare le paure dei 130 milioni di persone che vivono tra New York, Bombay, Londra, Parigi, Roma, Il Cairo, San Paolo, Mosca, Pechino e Tokyo. Censis, “Le paure nelle metropoli”, settembre 2008.

<sup>56</sup> A.C. n. 1635, “Modifiche agli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione, in materia di diritti politici degli stranieri residenti in Italia”, presentato in data 2 settembre 2008, da assegnare.

<sup>57</sup> Il diritto di voto potrebbe essere riconosciuto mediante la ratifica, con legge ordinaria, del *capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale*, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992. Con la *legge n. 203 del 1994*, l’Italia ha ratificato la Convenzione di Strasburgo limitatamente ai capitoli A e B: il primo relativo ai diritti di riunione e associazione e il secondo all’istituzione di organi consultivi volti a rappresentare a livello locale i residenti stranieri. Secondo quanto sancisce il capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992, *Diritto di voto alle elezioni locali*, l’elettorato attivo e passivo va riconosciuto agli stranieri che abbiano risieduto regolarmente ed abitualmente nello Stato nei cinque anni precedenti le elezioni (art. 6), fatta salva la possibilità per ciascuno Stato di prevedere un periodo più breve (art. 7), alle stesse condizioni prescritte per i cittadini. Per approfondire [www.votoedemocrazia.org](http://www.votoedemocrazia.org)

Nel governare il fenomeno migratorio è fondamentale l'adozione di politiche che non si esauriscano nella dimensione repressiva degli interventi, ma esse devono essere completate con azioni di valorizzazione dei diritti civili e politici; diritti che non devono essere intesi come un elenco di "regalie" concesso ai cittadini di origine straniera, ma che, invece, vanno inseriti in una dinamica virtuosa di convivenza democratica e condivisa, regolata da un sistema di diritti e doveri riconosciuti all'essere umano in quanto tale indipendentemente dalla nazionalità.

# Bibliografia

## Testi e Pubblicazioni

CENSIS, "Le paure nelle metropoli", settembre 2008.

OECD, International Migration Outlook, SOPEMI 2008 Edition

SEVIZIO STUDI – SENATO, Dossier "L'immigrazione in quattro paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina, XVI legislatura", giugno 2008 n.15.

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

SERVIZIO STUDI – 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.

SERVIZIO BIBLIOTECA - UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, "Normativa in materia di immigrazione clandestina", maggio 2008 n. 2.

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

## Normativa

### Normativa nazionale

Legge 6 agosto 2008, n. 133 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

Legge 24 luglio 2008, n. 125 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica".

Legge 28 maggio 2007, n. 68 "Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio".

Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

Legge 8 marzo 1994 n. 203 Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai capitoli A e B.

Legge 30 settembre 1993 n. 388 "Ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del governo della Repubblica italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli stati dell'unione economica del Benelux, della repubblica federale di Germania e della repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei ministri e segretari di stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il governo della repubblica italiana ed il governo della repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990".

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

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

Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria".

Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 modificato dalla legge di conversione del 24 luglio 2008 n. 125 - "Misure urgenti in materia di sicurezza"

Decreto del Presidente della Repubblica, 18 ottobre 2004, n.334 "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione"

Decreto del Presidente della Repubblica, 31 agosto 1999, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

Decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008 "Incolunità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco".

Decreto Ministero dell'Interno 26 Luglio 2007 "Modalità di presentazione della dichiarazione di presenza resa dagli stranieri per soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio di cui alla legge 28 maggio 2007, n. 68".

Decreto del Ministro Affari Esteri 12 luglio 2000 "Definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento".

Circolare del Ministero Affari Esteri del 24 ottobre 2001, n. 14.

A.C. n. 1635, "Modifiche agli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione, in materia di diritti politici degli stranieri residenti in Italia".

Schema di Decreto legislativo 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 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 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.

Ordinanza del Sindaco n. 242 del 16 settembre 2008, "Interventi di contrasto alla prostituzione su strada e tutele della sicurezza urbana", Comune di Roma.

Ordinanza del Sindaco n. 273 del 15 settembre 2008, "Disposizioni in materia di sicurezza urbana" Comune di Palermo.

Ordinanza del Sindaco n. 81 del 2 agosto 2008, "Contrasto alla prostituzione su strada e tutela della sicurezza urbana", Comune di Verona.

Ordinanza del Sindaco n. 80 del 31 luglio 2008 "Limiti all'accattonaggio nel territorio del Comune di Verona", Comune di Verona.

## **Normativa europea**

Trattato di Lisbona, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata, 13 dicembre 2007.

Trattato che Istituisce la Comunità europea, Parte terza, Titolo IV “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”, versione consolidata, 2002.

Regolamento CE n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008 “concernente il sistema di informazione visti (Vis) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per i soggiorni di breve durata (regolamento Vis)”.

Regolamento CE n. 380/2008 del 18 aprile 2008 che modifica il regolamento CE n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati ai cittadini di Paesi terzi.

Regolamento CE n. 1030/2002 del 13 giugno 2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati ai cittadini di Paesi terzi.

Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

Decisione 2004/512/CE del Consiglio dell'8 giugno 2004, che istituisce il sistema di informazione visti (VIS).

Decisione 1999/468/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

Posizione del Parlamento europeo, definita in prima lettura il 18 giugno 2008 in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente, *P6\_TC1-cod(2005)0167*.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 1 settembre 2005, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente presentata dalla Commissione, *COM(2005)391*.

Comunicazione della Commissione “Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti” (*COM(2008)359*)

Comunicazione della Commissione “Piano strategico sull'asilo – Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea” (*COM(2008)360*)

## **Normativa internazionale**

Convenzione ONU sullo status dei rifugiati, adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite, in vigore dal 22 aprile 1954.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, version consolidée au 25 mai 2008.

Immigration Act 1971.

Immigration Act 1988.

Asylum and Immigration Act 1996.

Immigration and Asylum Act 1999 and the Nationality.

Immigration and Asylum Act 2002, Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004.

Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (boe núm. 10, de 12 de enero), en su redacción dada por la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (boe núm. 307, de 23 de diciembre), por la ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre (boe núm. 234, de 30 de septiembre) y por la ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (*boe núm. 279, de 21 de noviembre*). modificada por la sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, del tribunal constitucional (*boe núm. 295 -suplemento-, de 10 de diciembre*).

Real decreto 178/2003 del 14 febbraio sull'entrata e la permanenza in Spagna di cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e di altri Stati che fanno parte dello Spazio economico europeo (Gazzetta ufficiale spagnola [*Boletín Oficial del Estrado*] del 22 febbraio 2003).

## Siti Internet

<http://www.statisticsauthority.gov.uk/>

<http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/lo/lo04-2000.html#TIII>

[www.governo.it](http://www.governo.it)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.interno.it](http://www.interno.it)

[www.solidarietasociale.gov.it](http://www.solidarietasociale.gov.it)

[www.esteri.it](http://www.esteri.it)

[www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

<http://europa.eu/>

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

<http://www.unhcr.it>