

# Materiali di analisi

## Immigrazione e “pacchetto sicurezza”

### SOMMARIO

1. I FLUSSI MIGRATORI IN EUROPA TRA FATTORI DI SPINTA E FATTORI DI ATTRAZIONE .....	1
2. LA CRIMINALIZZAZIONE PROGRESSIVA DEL CLANDESTINO IN ITALIA .....	3
3. IL “PACCHETTO SICUREZZA”. LEGGE 24 LUGLIO 2008, N. 125 DI CONVERSIONE DEL DECRETO LEGGE 23 MAGGIO 2008, N. 92, «MISURE URGENTI IN MATERIA DI SICUREZZA PUBBLICA».....	6
4. IL “PACCHETTO SICUREZZA”. LEGGE 15 LUGLIO 2009, N. 94, « DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA PUBBLICA».....	13

di A. Rapanà, settembre 2009

# Immigrazione e “pacchetto sicurezza”

Queste riflessioni costituiscono il tentativo, certamente parziale, di inserire nella questione più generale dell'immigrazione straniera in Italia l'analisi critica del “Pacchetto sicurezza”, insieme di provvedimenti legislativi diretti alla repressione persecutoria degli immigrati “irregolari”, ma anche alla discriminazione delle persone immigrate in generale.

## 1. I flussi migratori in Europa tra fattori di spinta e fattori di attrazione

I processi di immigrazione verso l'Europa che si sono sviluppati a cominciare dagli anni '70 sono stati determinati dalla complessa interazione tra fattori di spinta da nuove aree di esodo e fattori di attrazione espressi dai nuovi Paesi di destinazione.

**LE AREE DI PROVENIENZA ED I FATTORI DI SPINTA DEI FLUSSI.** I flussi migratori sono provenuti non più dall'Europa meridionale, ma dalle aree africane che si affacciano sul bacino del Mediterraneo o da zone più lontane come Capoverde, Senegal, Nigeriane e Filippine. Alla fine degli anni '80, poi, l'area di emigrazione si è estesa fino a comprendere quasi tutti i Paesi del Terzo e Quarto Mondo, colpiti da drammatici problemi di sviluppo ineguale, inaspriti dall'accentuarsi delle disuguaglianze indotte dalla globalizzazione, e, ultimi, i Paesi dell'Europa orientale, sconvolti dalla dissoluzione politica ed economica dei regimi del socialismo reale.

In questa nuova fase, che possiamo definire di globalizzazione del fenomeno migratorio, si sono ampliate, dunque, le aree di partenza dei flussi di immigrazione, stimolati da un complesso di fattori di natura diversa, ma riconducibili sostanzialmente a fattori di spinta da parte dei Paesi d'origine: guerre, oppressione di regimi dittatoriali, disintegrazione di sistemi politici ed economici, inasprimento dei differenziali di sviluppo e di reddito a fronte di una tendenziale omologazione dei modelli di consumo, ecc.

**LE AREE DI DESTINAZIONE ED I FATTORI DI ATTRAZIONE DEI FLUSSI.** Soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '70 i Paesi dell'Europa meridionale (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia) sono diventati aree di immigrazione, dopo essere stati per lungo tempo, storicamente, aree di emigrazione. Questa nuova destinazione dei flussi è stata certamente incoraggiata dalla adozione di politiche restrittive (forte limitazione dell'ingresso di forza lavoro straniera e chiusura delle frontiere) nei Paesi europei di tradizionale immigrazione, come la Francia e la Germania, seguite da altri paesi dell'Europa occidentale. In realtà queste “politiche di stop” non sono riuscite ad arrestare le massicce pressioni migratorie, ma piuttosto le hanno rese occulte e clandestine e le hanno indirizzate verso i Paesi dell'Europa meridionale, che ne sono risultati sempre più coinvolti.

**INTRECCIO TRA FATTORI DI SPINTA E FATTORI DI ATTRAZIONE.** La spinta ad emigrare si è concretizzata in effettivi flussi di emigrazione perché i fattori di esodo hanno interagito con specifici fattori di attrazione espressi dal sistema produttivo e dai mercati del lavoro profondamente trasformati dai processi del post fordismo e della globalizzazione. Cambiamenti nell'organizzazione produttiva nel segno della flessibilità, terziarizzazione, segmentazione del mercato del lavoro <sup>1</sup>, progressivo indebolimento della forza contrattuale dei lavoratori, esistenza di un ampio settore di economia sommersa hanno determinato una domanda di forza lavoro che, per le sue caratteristiche qualitative - mobilità territoriale e settoriale, elevata precarietà, bassi livelli di retribuzione e di sicurezza - ha trovato negli immigrati i soggetti disponibili a soddisfarla. Questa disponibilità ad

---

<sup>1</sup> Il mercato del lavoro, ben lungi dal costituire un unico universo omogeneo, si presenta come una pluralità di mercati segmentati, cioè divisi, per aree territoriali, settori di attività e condizioni lavorative, e non comunicanti e quindi non concorrenziali.

accettare perfino docilmente condizioni di lavoro anche servili è prodotta talvolta dall'assenza di positive esperienze, nei Paesi d'origine, di sindacati liberi e di Stato di diritto, ma sempre dal fatto che i lavoratori stranieri, soprattutto nella prima fase dell'inserimento nel mercato del lavoro dei Paesi di arrivo (non sarà così per gli immigrati della seconda generazione...) hanno come riferimento i valori e le condizioni materiali, sicuramente peggiori, dei Paesi di provenienza, rispetto ai quali il salario e le situazioni di lavoro in Italia presentano comunque differenziali positivi.

**LA NUOVA POSIZIONE DELL'ITALIA NELLA GEOGRAFIA DEI MOVIMENTI MIGRATORI.** Nel nostro Paese la radicale modificazione della domanda di lavoro si è intrecciata con un insieme di mutamenti del rapporto tra economia e società che hanno aperto spazi per l'immigrazione dall'estero: gli squilibri nella struttura demografica con il conseguente assottigliamento della popolazione in età lavorativa, il declino dell'immigrazione interna, lo sviluppo dei livelli di istruzione, la diffusione di un relativo benessere, la crescente resistenza verso il lavoro manuale e dequalificato. Questi cambiamenti hanno determinato in alcuni segmenti del sistema produttivo una domanda di forza lavoro che si è incontrata con l'offerta potenziale espressa dai lavoratori immigrati.

Questi fenomeni spiegano la presenza dei lavoratori immigrati in tutte le aree del Paese, ma con percorsi molto diversi di inserimento lavorativo e con modelli insediativi differenziati anche in relazione alla cittadinanza. In un quadro di situazioni estremamente articolate è possibile, comunque, cogliere alcune tendenze fondamentali. Nel Mezzogiorno ha svolto, e continua a svolgere, un ruolo importante soprattutto il settore agricolo in cui i lavoratori stranieri lavorano stagionalmente e con un'elevata mobilità territoriale, spesso in condizioni di irregolarità rispetto al soggiorno e normalmente con livelli retributivi spesso significativamente inferiori a quelli contrattuali. Il settore delle costruzioni continua a rappresentare uno dei maggiori settori di inserimento lavorativo della popolazione migrante in tutto il territorio nazionale, sia pure con un maggiore peso nelle regioni centrali e soprattutto settentrionali. Questa consistente presenza di lavoratori stranieri è attratta dall'elevata capacità di assorbimento di manodopera da parte del settore e dalla possibilità di ingresso lavorativo ai livelli più bassi anche senza specifiche competenze. Nell'edilizia, come nell'agricoltura, sono molto rilevanti la presenza del lavoro nero ed il ruolo del caporalato, che permettono alle aziende di reperire forza lavoro in bacini sempre più larghi, in violazione di tutte le norme di avviamento al lavoro, di tutela del rapporto di lavoro e di previdenza.

In diverse aree del Centro-Nord, poi, è il lavoro nella piccola impresa manifatturiera che coinvolge un alto numero di immigrati: qui i lavoratori immigrati soddisfano sempre più una reale domanda di lavoro caratterizzata da un'elevata flessibilità, indotta dai processi di deregolamentazione e di esternalizzazione. Vi è, inoltre, un insieme di attività, molto differenti, svolte dagli immigrati nel settore terziario dequalificato: dai servizi nelle attività di ristorazione e turismo al lavoro nelle imprese di pulizia a quello nel piccolo commercio o nei grandi magazzini. Un'altra area molto significativa di occupazione del lavoro immigrato, soprattutto femminile, nelle città sia del Sud che del Centro-Nord, è rappresentata, infine, dai servizi domestici e più in generale dai servizi alla persona. Si tratta di una domanda di lavoro in gran parte indipendente dall'apparato produttivo e connessa invece al funzionamento, ed alle sue contraddizioni, del sistema italiano di protezione sociale. Il tradizionale welfare familistico, infatti, è storicamente orientato assai più all'erogazione di trasferimenti monetari che alla produzione di servizi ed a scaricare sulla famiglia, ed in particolare sulle donne, il peso della cura e dell'assistenza delle persone bisognose. D'altra parte, profonde trasformazioni, difficilmente reversibili, degli assetti demografici, familiari e occupazionali spingono la famiglia italiana ad indirizzarsi sempre diffusamente verso l'esternalizzazione dell'attività di cura ed assistenza, ricorrendo alle prestazioni di forza lavoro per lo più straniera e femminile, che trova in questa nicchia occupazionale un primo canale, per quanto precario e poco tutelato, di inserimento lavorativo e abitativo sul territorio italiano.

Questi processi, tuttavia, solo tardivamente ed in modo assolutamente inadeguato hanno indotto nelle istituzioni la presa di coscienza dei cambiamenti della posizione del nostro Paese nello scenario internazionale dei movimenti migratori, che avrebbe richiesto una lungimirante programmazione degli ingressi e di gestione regolata dei flussi migratori; invece, regolamentazione dei flussi e politiche di accoglienza sono state dominate dalla percezione dell'immigrazione come emergenza imprevista, non richiesta e sostanzialmente determinata da dinamiche esterne. Nonostante politiche dell'immigrazione sempre più volte al controllo repressivo ed all'inclusione subalterna dello straniero non persona, ma mera forza lavoro, una attenta lettura della realtà mostra l'evoluzione della immigrazione italiana verso la situazione di immigrazione "normale", come è risulta dalla grande modificazione demografica che essa sta vivendo con l'aumento dei minori e in generale

delle persone al seguito e con il consolidarsi delle famiglie. Anche l'aumento della stabilità occupazionale va in questa direzione. Per converso si registrano anche dei processi in direzione opposta, cioè di aumento della fragilità di alcune componenti della immigrazione, in particolare quella femminile e soprattutto quella rappresentata dagli ultimi arrivati, in gran parte costretti alla irregolarità dalla irragionevole programmazione dei flussi di ingresso ed oggi oggetto di ossessive campagne di allarmismo sociale e di aggressive politiche di repressione e di espulsione.

## **2. La criminalizzazione progressiva del clandestino in Italia**

► In meno di 20 anni l'azione dei fattori precedentemente indicati ha determinato una crescita impetuosa della presenza di persone straniere in Italia. Infatti, mentre nel 1991 si contavano sul suolo italiano circa 356.000 residenti stranieri, pari allo 0,6% della popolazione totale, l'ISTAT stima circa 3,9 milioni di stranieri residenti nel 2009, pari al 6,5% della popolazione complessiva.

La crescita è stata analoga a quella registrata in Germania negli anni '50 e '60, periodo, per intenderci, in cui 6 milioni di nostri connazionali emigrarono all'estero. Tra la Germania del dopoguerra e l'Italia degli anni 2000 ci sono, tuttavia, profonde diversità. L'economia tedesca del dopoguerra aveva un tasso medio annuo di crescita del 5,1%, mentre tra il 1993 e il 2005 la nostra economia è invece aumentata solo dell'1% annuo. Ed anche il contesto politico è profondamente diverso: nel dopoguerra i tedeschi incentivarono con accordi bilaterali l'arrivo di lavoratori stranieri; i governi italiani, invece, da quando ha avuto inizio il flusso migratorio verso il nostro Paese, hanno sempre cercato di limitare il numero degli immigrati.

► La stima dell'ISTAT fornisce un'indicazione ancora insufficiente della reale presenza dei cittadini stranieri, riferendosi solo alla componente più stabile dell'immigrazione, cioè alla popolazione residente. Gli stranieri regolarmente soggiornanti sono almeno 5-600 mila in più, secondo i dati del "Dossier Statistico Immigrazione della Caritas", ai quali si deve aggiungere l'ampio bacino della presenza "irregolare" di persone che in Italia vivono, e normalmente lavorano, prive di un valido documento di soggiorno. Di questa presenza non esistono ovviamente dati certi, ma gli studi concordano nel sottolinearne la consistenza ed il carattere strutturale: una recente analisi della Bocconi e della Fondazione ISMU ha stimato in circa 650-750 mila gli irregolari presenti in Italia nel 2008, di cui ben 3 su 4 occupati, per forza di cose in "nero", invisibili solo rispetto ai diritti ed alle tutele.

► La repressione contro la componente irregolare della presenza straniera è stata storicamente principale preoccupazione della politica dell'immigrazione dei vari governi nazionali, sia pure con accentuazioni diverse: la legge "Turco-Napolitano" ha proposto azioni di contrasto contro i "clandestini", prospettando però anche un orizzonte di possibili diritti sociali - in gran parte rimasti sulla carta, in verità - per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, secondo la logica di "rigore e solidarietà". Nelle politiche dei governi di centro-destra è scomparsa la solidarietà, ed è stato esaltato ossessivamente il rigore del pugno di ferro, con norme stupidamente repressive ed intolleranti ispirate dalla oscena equazione «insicurezza uguale immigrazione», organizzando campagne di allarmismo sociale contro i cittadini "irregolari", ma imponendo anche a quelli regolari un cammino ad ostacoli sul filo di norme vessatorie e discriminatorie.

► Il "Pacchetto sicurezza" istituzionalizza, ora, le più rozze pulsioni xenofobe e razziste, a lungo cavalcate sul mercato delle emozioni e della politica dagli imprenditori politici dell'intolleranza: le persone straniere, pur regolarmente soggiornanti, possono essere tutt'al più "tollerate" nella condizione subalterna di braccia necessarie, utili e convenienti per l'azienda Italia, ma mai come persona cui riconoscere i fondamentali diritti del cittadino. Per gli immigrati "irregolari" la soluzione proposta è perfino elementare nella sua barbarie: centinaia di migliaia di persone - uomini, donne, bambini che non hanno il permesso di soggiorno anche se nati in Italia - devono essere brutalmente cancellate da qualunque possibilità di vita sociale, imprigionate nei campi di detenzione o nelle carceri, espulse in massa in forza di norme che - calpestando norme costituzionali, convenzioni internazionali e principi di elementare civiltà giuridica - costituiscono un inquietante manifesto di "razzismo istituzionale", perfino orgogliosamente esibito.

■ Il "Pacchetto sicurezza" nel suo complesso sviluppa organicamente la pericolosa tendenza al razzismo istituzionale, già in atto da qualche anno, definendo un "diritto penale speciale e diseguale dello straniero", in nome della criminalizzazione del clandestino rappresentato come individuo posseduto da una naturale propensione a delinquere e dell'equazione "più repressione, più sicurezza". L'architettura puramente ideologica dei durissimi provvedimenti che compongono il "Pacchetto sicurezza" - con l'approvazione definitiva da parte del Senato il 2 luglio 2009 del disegno di legge "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" tutti i provvedimenti hanno concluso il loro iter legislativo<sup>2</sup> - è costituita sostanzialmente dalla presunzione di pericolosità sociale dell'immigrato irregolare, derivata automaticamente dalla sola condizione soggettiva della irregolarità del soggiorno. Secondo l'idea di fondo che ispira questa legislazione, insomma, chi entra irregolarmente in Italia ha già violato le norme dello Stato e, quindi, ha rivelato una naturale propensione a delinquere. Del resto su questa rappresentazione sono state basate anche le politiche per l'immigrazione, certamente meno becere e violente, che pervicacemente proponevano l'impostazione, solo apparentemente realistica e razionale, di "lotta all'illegalità dei clandestini e diritti per gli immigrati regolari".

■ La lotta culturale e politica contro il Pacchetto sicurezza allora deve partire proprio dalla restituzione di realtà e di significati autentici alla parola "clandestino", svelando la macchinosità dei meccanismi di ingresso legale in Italia, dai quali dipende, spesso casualmente, la condizione di regolarità o di irregolarità della persona straniera.

■ La presenza strutturale di un consistente numero di stranieri irregolari in Italia, infatti, è determinata in gran parte dall'estrema difficoltà di entrare regolarmente in Italia per lavoro. Il meccanismo è basato, come è noto, sulla programmazione dei flussi di ingresso che prevede:

- 1) la determinazione con decreto del governo delle quote annuali di ingresso, cioè dei limiti numerici, per motivi di lavoro subordinato non stagionale;
- 2) la chiamata del lavoratore ancora all'estero da parte di un datore di lavoro. Il datore, quindi, deve chiedere di poter assumere un lavoratore che non ha mai visto e di cui non conosce nulla: un sistema di incontro tra offerta e domanda di lavoro assolutamente irrealistico.

Questo meccanismo di programmazione dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro in realtà non ha mai funzionato, perché non è stato in grado di offrire un praticabile canale di ingresso regolare. Infatti:

- a) non è realistica la chiamata di un lavoratore straniero mai conosciuto da parte di un datore di lavoro, che spesso compie questa scelta solo su sollecitazione da parte di soggetti della catena migratoria (familiari, amici, ecc.) sulla base di un rapporto fiduciario o a pagamento (fino a 5-6.000 € per una promessa di lavoro);
- b) le quote normalmente sono fissate in termini estremamente restrittivi, e comunque del tutto inferiori al reale fabbisogno di famiglie ed imprese, tanto da scatenare una vera e propria, disumana, lotteria per conquistare un posto sul filo dei secondi: infatti, unicamente le domande presentate nei primissimi minuti di avvio della procedura hanno qualche possibilità di essere accolte.

Solo per limitarci alle esperienze più recenti, nel 2006 a fronte di 170.000 ingressi stabiliti dal decreto flussi emanato dal governo Berlusconi sono state presentate 530.000 domande, obbligando il successivo governo Prodi ad approvare un decreto bis per accogliere tutte le domande per l'assunzione di lavoratori stranieri, in massima parte già presenti in Italia.

Nel 2007 a fronte di 156.000 ingressi stabiliti dal decreto flussi sono state presentate 663.989 domande (pari a più di 4 volte il numero degli ingressi stabiliti), di cui 420.366 solo per lavoro domestico e per assistenza a persone non autosufficienti; in Trentino le domande sono state 4.264 rispetto a 1.151 posti di ingresso.

L'ultimo decreto flussi (2008) non ha stabilito nuove quote, ma si è limitato a recuperare 150.000 domande tra quelle centinaia di migliaia rimaste escluse dalle quote dell'anno precedente;

- c) a causa delle inefficienze del sistema, la risposta alla domanda di assunzione giunge dopo attese interminabili - l'istruttoria di molte domande presentate nel 2007 non è stata ancora perfezionata -

---

<sup>2</sup> Sono già in vigore il D. Lgs. 3 ottobre 2008, n. 159 relativo alle procedure di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato, il D. Lgs. 3 ottobre 2008, n. 160 relativo alla disciplina dei ricongiungimenti familiari e la L. 24 luglio 2008, n. 125 di conversione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», mentre la L. 15 luglio 2009, n. 94, «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica», dopo la recente approvazione da parte del Senato il 2 luglio 2009, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 24 luglio 2009, n. 170.

assolutamente incompatibili con le esigenze delle imprese e delle famiglie che hanno ben altri tempi.

► Il fallimento del meccanismo di programmazione dei flussi di ingresso spiega l'enorme numero di immigrati irregolari: trovando chiusa la porta dell'ingresso regolare, molti stranieri - richiamati dalla forte domanda di lavoro di alcuni settori produttivi<sup>3</sup> - sono arrivati come hanno potuto, entrando dalla "porta di servizio" dell'ingresso irregolare, nella stragrande maggioranza dei casi, per lavorare, anche in condizioni vergognose di sfruttamento nel vasto settore del "lavoro nero".

Gli ingressi irregolari seguono 2 canali.

- ◆ Solo una minoranza entra attraverso i drammatici viaggi sulle carrette della morte attraverso il Mediterraneo. Circa il 13% di ingressi irregolari avviene in questo modo disperato che ha causato la morte di migliaia di persone: Fortress Europe calcola in 14.661 i "morti di frontiera", dal 1988 ad oggi, di cui 4.099 nel Canale di Sicilia. Questi sono in senso stretto i "clandestini", ossia cittadini stranieri entrati illegalmente in Italia, eludendo i controlli di frontiera, e che vi restano privi di un documento di soggiorno. È contro queste persone che il governo ha dichiarato una vera e propria guerra, ricorrendo anche allo strumento illegale del respingimento in mare. Il respingimento collettivo, infatti, è avvenuto senza consentire a chi ne aveva diritto di essere informato di accedere alle procedure per richiesta di asilo, diritto sancito dalla Convenzione di Ginevra e recepito dalla nostra legislazione. Gli stranieri che negli ultimi negli ultimi tempi sono sbarcati a Lampedusa non erano certamente pericolosi delinquenti, ma soprattutto africani scappati dalle guerre del Corno d'Africa, che avevano bisogno di protezione ed asilo. Ed infatti i dati dicono che tra gennaio ed ottobre del 2008 sulle coste della Sicilia e, in misura minore, della Calabria e della Sardegna sono sbarcate 27.417 persone, di cui 25.806 hanno presentato domanda di asilo; in gran parte non clandestini mascherati se è vero che sono state accolte, concedendo la protezione internazionale, 6.928 istanze sulle 17.513 esaminate sino a novembre del 2008.
- ◆ La stragrande maggioranza degli stranieri oggi soggiornanti irregolarmente, invece, è entrata regolarmente con un visto turistico, concesso magari non dall'Italia, ma da uno dei 24 Paesi europei dello "Spazio Schengen"<sup>4</sup> entro il quale è possibile poi circolare liberamente. Questo visto, però, consente di vivere in Italia solo per un massimo di 3 mesi, ma con l'assoluto divieto di lavorare, ed obbliga comunque a rientrare in patria alla scadenza, anche se si ha la disponibilità di un lavoro. Questo è normalmente il percorso di ingresso delle badanti dell'Est. Naturalmente, dato che si tratta di lavoratori e di lavoratrici, e non di turisti, nessuno fa rientro e tutti protraggono, invece, il loro soggiorno, precipitando così nella condizione di irregolarità.
- Qualunque sia stato il percorso di ingresso irregolare, il lavoratore straniero può sperare in 2 possibilità di emersione: una sanatoria che regolarizzi la posizione, restituendo alla persona condizioni di legalità e di dignità, o l'accoglimento della domanda del suo datore (che spesso rifiuta di presentarla...) alla prossima apertura delle quote annuali, avendo la fortuna del tutto casuale di vincere un posto alla "lotteria". In effetti il meccanismo di ingresso attraverso le quote ormai funziona ipocritamente soprattutto come sanatoria mascherata: il datore presenta la domanda di assunzione, fingendo che il lavoratore straniero sia ancora all'estero; poi, se la domanda viene accolta, consegna il nulla osta all'assunzione allo straniero che rientra nel Paese d'origine, presenta l'autorizzazione all'ingresso al consolato italiano, richiede il visto di ingresso e ritorna, infine, in Italia dove già viveva e lavorava da anni...<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> A questo proposito possono essere utili i dati recenti relativi alla distribuzione dell'occupazione immigrata che evidenziano una tendenziale concentrazione in alcuni settori: oltre il 40% degli stranieri è impiegato nell'industria (di cui il 17% nelle costruzioni contro meno dell'8% degli italiani), il 56% complessivamente nel terziario, di cui l'11,3% in alberghi e ristorazione ed il 20,5% nei servizi alle famiglie, dove è occupato il 43,3% delle lavoratrici straniere. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale il lavoro immigrato tende naturalmente a concentrarsi in alcune aree dove le opportunità di inserimento lavorativo sono maggiori: il 63,3% nel Nord ed il 25,2% nel Centro, ma quasi il 59% si concentra in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Lazio ("Immigrati nel mercato del lavoro italiano", CNEL 2008).

<sup>4</sup> Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, e Ungheria.

<sup>5</sup> Il viaggio di rientro, peraltro, non è esente da rischi: non è raro, infatti, il caso di stranieri fermati all'uscita dal territorio dello Stato da qualche zelante poliziotto ed espulsi perché privi del permesso di soggiorno.

► Soprattutto le periodiche sanatorie hanno costituito il necessario rimedio alle fallimentari politiche dell'immigrazione di tutti i governi, anche di quello di centro destra, nel 2002 costretto dalla realtà alla più grande sanatoria della storia dell'immigrazione in Italia.

Dalla tabella sottostante emerge l'enorme numero dei lavoratori stranieri complessivamente regolarizzati dalle 5 sanatorie attivate per correggere le disfunzioni della programmazione degli ingressi. È importante sottolineare che questo numero supera quello degli ingressi per lavoro subordinato autorizzati dai decreti flussi dal 1995 al 2006. Centinaia di migliaia di persone hanno potuto regolarizzarsi perché, anche se privi del permesso di soggiorno, già lavoravano, per forza di cose in «nero», ed hanno avuto un datore di lavoro disponibile a presentare la domanda di regolarizzazione.

Anno	Provvedimento	Domande presentate	Regolarizzati
1986	L. 943/1986	113.349	105.000
1990	L. 39/1990 ("Legge Martelli")	234.841	222.000
1995	Decreto legge 18 novembre 1995, n. 489 (decreto Dini)	258.761	246.000
1998	DPR 5 agosto 1998	250.966	215.000
2002	L. 30 luglio 2002, n. 189 (Legge "Bossi-Fini")	702.329	641.638
<b>TOTALE</b>			<b>1.429.638</b>

Fonte: "Dossier Statistico Immigrazione", Caritas.

► Le sanatorie dimostrano non solo il fallimento delle politiche migratorie adottate in Italia, ma soprattutto l'assoluta falsità dell'equazione tra clandestinità e criminalità. Non esistono *naturalmente* immigrati regolari, ben integrati e meritevoli dei benefici sociali e politici della nostra democrazia, ed immigrati clandestini da reprimere duramente perché devianti: clandestini non si nasce, ma si diventa casualmente. La stragrande maggioranza dei cittadini stranieri che oggi vivono e lavorano regolarmente in Italia, contribuendo a produrre sviluppo e ricchezza per tutti e rispettando le leggi, hanno alla spalle questa storia: brutti e cattivissimi come clandestini, sono diventati, poi, buonissimi ed utilissimi lavoratori solo grazie ai provvedimenti di sanatoria. Questi provvedimenti, e non le politiche repressive<sup>6</sup> hanno contribuito anche alla sicurezza, perché le durissime condizioni di vita imposte dalla irregolarità condannano spesso a situazioni di terribile marginalità, a rischio di coinvolgimento in comportamenti devianti.

► Clandestini, quindi, non si nasce, si diventa, così come da clandestini si diventa regolari; e da regolari si rischia sempre di precipitare nuovamente nell'irregolarità. Non va dimenticato, infatti, che tra gli attuali irregolari ci sono anche migliaia di persone che hanno perso il permesso di soggiorno a causa delle norme troppo restrittive e delle difficoltà burocratiche. Perché non i clandestini, ma l'intero universo dei cittadini immigrati è sempre esposto al rischio di perdere ogni diritto, perpetuamente in bilico sul confine dell'esclusione, in una affannosa corsa ad ostacoli sempre minacciata dalla perdita dei rigidi requisiti previsti per il rinnovo del permesso di soggiorno. L'attuale drammatica crisi economica, ad esempio, sta esponendo migliaia di lavoratori stranieri al rischio di precipitare in situazioni di irregolarità, anche dopo anni di lavoro e di soggiorno regolare: chi rimane disoccupato, infatti, è autorizzato a rimanere in Italia per un periodo di 6 mesi oltre la scadenza del permesso di soggiorno, ma poi, se non dispone di un nuovo contratto di lavoro, è condannato al rientro nel Paese d'origine - lui, magari dopo decenni di residenza legale, ed i suoi figli, magari nati in Italia e che conoscono solo l'italiano - o alla vita da irregolare, a rischio di espulsione e carcere.

### **3. Il "pacchetto sicurezza". Legge 24 luglio 2008, n. 125 di conversione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica».**

<sup>6</sup> Sul fallimento di queste politiche vedi il paragrafo relativo al "Prolungamento fino a 180 giorni del periodo di trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione" nella successiva analisi del disegno di legge "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" approvato dalla Camera il 14 maggio 2009.

Di seguito sono sintetizzate alcune delle disposizioni più gravi del decreto legge n. 92/2008 convertito nella legge n. 125/2008<sup>7</sup> con relative note di commento critico.

## **ESPULSIONE DELLO STRANIERO CONDANNATO A PENA SUPERIORE AI 2 ANNI DI RECLUSIONE. CONDANNA ALLA RECLUSIONE DA 1 A 4 ANNI PER CHI TRASGREDISCE L'ORDINE DI LASCIARE IL TERRITORIO NAZIONALE.**

**In caso di condanna alla reclusione per un tempo superiore a 2 anni (10 anni nel testo previgente), il giudice ordina l'espulsione dello straniero<sup>8</sup> o l'allontanamento del cittadino comunitario (provvedimento del tutto nuovo) come misura di sicurezza (Modifica all'art. 235 del codice penale).**

**L'espulsione o l'allontanamento sono eseguiti con accompagnamento immediato dal questore. Il trasgressore dell'ordine di espulsione o allontanamento è punito con la reclusione da 1 a 4 anni; in questo caso è obbligatorio l'arresto, anche fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo (Modifica all'art. 312 del codice penale).**

### **NOTE**

Questa disposizione, essendo inserita nel codice penale, è soggetta alle altre norme generali in materia penale: quindi, l'esecuzione della misura di sicurezza avviene alla fine della pena detentiva ed è comunque subordinata al previo accertamento da parte del magistrato di sorveglianza della sussistenza della pericolosità sociale del cittadino espulso o allontanato. Sono evidenti, comunque, alcuni elementi di forte pericolosità delle nuove disposizioni.

► Viene ulteriormente estesa la ampia gamma della tipologia dell'espulsione come misura di sicurezza, rendendone di fatto possibile una applicazione generalizzata. Infatti, già l'art. 15 del Testo unico sull'immigrazione - D.lgs. n. 286 del 1998 aveva allargato le ipotesi di applicazione del provvedimento da parte del giudice ai reati di cui agli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale (ossia ai casi in cui è obbligatorio o facoltativo l'arresto in flagranza), e dunque ad un vastissimo numero di ipotesi.

► L'allontanamento dei cittadini dell'Unione europea appare di dubbia legittimità costituzionale rispetto all'art. 117, comma 1, della Costituzione che obbliga al rispetto degli obblighi comunitari. Poiché l'allontanamento è una misura accessoria alla pena detentiva, questo provvedimento deve rispettare l'art. 33 della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>9</sup>, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. L'art. citato richiama i limiti ai provvedimenti di allontanamento previsti dagli artt. 27, 28 e 29 della stessa direttiva, oggi recepiti dal decreto legislativo n. 30/2007. Va, inoltre, evidenziato che la previsione dell'allontanamento del cittadino comunitario deve essere coordinata con la direttiva europea n. 2004/38/CE, secondo cui «la sola esistenza di condanne penali non giustifica di per sé l'adozione del provvedimento di allontanamento». Manca, inoltre, un obbligatorio riesame della pericolosità sociale qualora siano trascorsi almeno due anni dalla condanna come prescrive il comma 2 dell'art. 33 della direttiva n. 2004/38/CE.

► La disposizione sull'espulsione dei cittadini extracomunitari manca dell'esplicito richiamo, che invece sarebbe stato necessario, al divieto di espulsione, come quelli contenuti nell'art. 19 del Testo unico sull'immigrazione, a salvaguardia e tutela dei diritti fondamentali dello straniero, tra i quali il diritto all'unità familiare con il cittadino italiano, il diritto alla salute e il diritto d'asilo, ritenuti prevalenti sull'esigenza dello Stato di allontanare lo straniero.

L'omesso richiamo ai divieti alle espulsioni contrasta con gli artt. 10, comma 2, e 117, comma 1, della Costituzione, violando le norme internazionali che garantiscono i sopra citati diritti fondamentali, e viola anche l'art. 3 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo che sancisce il principio di inderogabile assolutezza del divieto di tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti. Al principio di inderogabilità consegue il divieto di espulsione di qualsiasi straniero verso un Paese le cui autorità

<sup>7</sup> Il testo del decreto legge coordinato con la legge di conversione è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 122 del 26 maggio 2008.

<sup>8</sup> La legislazione sull'immigrazione indica con il termine "straniero" il cittadino appartenente ad uno Stato non comunitario.

<sup>9</sup> Resa esecutiva in Italia con decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30.

di fatto non garantiscono l'assenza di questo rischio, come ha ribadito anche di recente la Corte europea dei diritti dell'uomo.

### **L'AGGRAVANTE DI CLANDESTINITÀ: PENE AUMENTATE DI 1/3 SE IL REATO È COMMESSO DA UNO STRANIERO IRREGOLARE.**

**Viene inserita nell'art. 61 del codice penale una nuova circostanza aggravante generale - e, dunque, applicabile a qualunque reato - che riguarda ogni fatto che sia commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio. La sussistenza di tale aggravante comporta l'inasprimento della pena di 1/3 ed ha come ulteriore effetto la inapplicabilità della sospensione della esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale (Modifica all'art. 61 del codice penale con inserimento dell'11 bis).**

#### **NOTE:**

► L'aggravante di clandestinità comporta, dunque, l'aumento di pena per qualsiasi reato, sulla base di una presunzione di pericolosità derivata automaticamente dalla sola condizione soggettiva della irregolarità del soggiorno. Secondo l'idea di fondo che ispira questa norma chi entra irregolarmente ha già violato le norme dello Stato e, quindi, ha rivelato una maggiore propensione a delinquere.

► La previsione della disparità di trattamento per il cittadino straniero irregolare - soggetto ad una sorta di diritto penale speciale - induce gravissimi dubbi di legittimità costituzionale rispetto al principio di eguaglianza di tutti davanti alla legge, inclusa la legge penale, senza discriminazioni fondate sulla condizione personale (artt. 3, comma 1, e 25 della Costituzione). L'applicazione della circostanza aggravante è destinata a creare illegittime e paradossali disparità di trattamento. Basti pensare, ad esempio, all'ipotesi di un reato commesso da uno straniero irregolare in concorso con altri soggetti in diversa condizione giuridica: lo straniero irregolare viene colpito con una sanzione più severa rispetto a quella inflitta al cittadino italiano o allo straniero regolarmente soggiornante, pur avendo commesso un identico reato.

► La previsione dell'aggravante di clandestinità appare in palese contrasto anche con quanto recentemente riaffermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 22/2007, ha affermato, infatti, che la condizione di straniero irregolare in quanto tale non può essere associata a una presunzione di pericolosità e lo stesso reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso ha come presupposto la *"semplice condotta di inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili"*.

► La stessa sentenza della Corte Costituzionale ha ricordato, inoltre, che il quadro normativo delle sanzioni penali per l'ingresso o il soggiorno irregolari di stranieri nel territorio nazionale *"presenta squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa"*.

► Essendo una "aggravante generica", applicabile a qualsiasi ipotesi di reato, viene a mancare una relazione tra specifica ipotesi del reato e sanzione, con la conseguenza di infliggere pene non proporzionali alla gravità del reato commesso.

► L'aggravante di clandestinità è entrata in vigore ancora prima che venisse introdotto dalla successiva L. n. 94 il reato di ingresso e soggiorno irregolari, quando cioè l'ingresso ed il soggiorno illegali nel territorio dello Stato costituivano solo un'irregolarità amministrativa.

**IMPORTANTE:** le norme che prevedono l'aggravante per la condizione di soggiorno illegale e l'allontanamento dello straniero comunitario sono state modificate dalla L. 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

#### **MODIFICHE**

- a) L'aggravante associata alla condizione di soggiorno illegale si riferisce solo ai cittadini stranieri e agli apolidi, non a quelli dell'Unione europea: l'aggravante si applica però ai familiari stranieri di cittadini dell'Unione europea.
- b) Vengono soppresse le disposizioni del codice penale che prevedono l'allontanamento del cittadino dell'Unione europea quale misura di sicurezza conseguente alla condanna alla reclusione per un tempo superiore a due anni: anche in questo caso restano comunque in vigore le disposizioni relative all'espulsione del familiare straniero di cittadino dell'Unione europea.
- c) Vengono soppresse le disposizioni del codice penale che prevedono l'allontanamento del cittadino dell'Unione europea quale misura di sicurezza conseguente alla condanna ad una pena restrittiva della libertà personale per un delitto contro la personalità dello Stato: anche in questo caso restano in vigore le disposizioni relative all'espulsione del familiare straniero di cittadino dell'Unione europea).

#### **INASPIMENTO DELLE PENE PER IL REATO DI FALSA ATTESTAZIONE O DICHIARAZIONE A UN PUBBLICO UFFICIALE SULLA IDENTITÀ O SU QUALITÀ PERSONALI PROPRIE O DI ALTRI: RECLUSIONE DA 1 A 6 ANNI.**

Il reato di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri è punito con la reclusione da 1 a 6 anni (fino a 3 anni, nel testo previgente), e comunque non inferiore a 2 anni (non inferiore ad 1 anno nel testo previgente) se se si tratta di dichiarazioni in atti dello stato civile o se la falsa dichiarazione è resa all'autorità giudiziaria da un imputato o da una persona sottoposta ad indagini, ovvero se per effetto della falsa dichiarazione, nel casellario giudiziale una decisione penale viene iscritta sotto falso nome (Modifica all'art. 495 del codice penale).

#### **NUOVO REATO DI FRAUDOLENTE ALTERAZIONI DI PARTI DEL CORPO PROPRIO O ALTRUI: RECLUSIONE DA 1 A 6 ANNI.**

Viene introdotta quale nuova ipotesi di reato il delitto di fraudolente alterazioni del corpo proprio o altrui per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali, punito con la pena da 1 a 6 anni, con l'aggravante se il fatto è commesso nell'esercizio di una professione sanitaria (Modifica del codice penale con l'introduzione dell'art. 495 ter del codice penale).

#### **INASPIMENTO DELLE PENE PER IL REATO DI FALSE DICHIARAZIONI A PUBBLICO UFFICIALE: RECLUSIONE DA 1 A 5 ANNI.**

Chiunque interrogato sulla identità, sullo stato o su altre qualità della propria o dell'altrui persona, rende false dichiarazioni a un pubblico ufficiale, o ad persona incaricata di un pubblico servizio, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, è punito con la reclusione da 1 a 5 anni (nel testo previgente fino ad 1 anno o con la multa fino 516,46 €) (Modifica dell'art. 496 del codice penale).

#### **NOTE:**

► Si tratta di pene particolarmente gravi che possono produrre impatti assai pesanti, sconvolgendo i percorsi di vita anche di cittadini stranieri del tutto regolari e perfino di cittadini italiani. Inasprimento delle pene e introduzione di nuove ipotesi di reato sono il frutto di una vera e propria "illusione repressiva" che non tiene conto del fatto che la continua dilatazione dell'intervento penale è solo apparentemente produttiva di maggior sicurezza, determinando in concreto, invece, un ulteriore

allungamento dei già intollerabili tempi giudiziari e l'esplosione delle condizioni di sovraffollamento delle carceri.

#### **AMPLIAMENTO DELLE IPOTESI DI ARRESTO FACOLTATIVO.**

**Vengono ampliate le ipotesi di arresto facoltativo in flagranza previste dall'art. 381 del codice di procedura penale, inserendo tra i delitti che lo legittimano anche la falsa attestazione o dichiarazione di identità a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri e le fraudolente alterazioni per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali (Modifica all'art. 381 del codice di procedura penale con l'introduzione della lett. m ter ed m quater).**

#### **NOTE**

► Le ricadute della norma saranno verosimilmente assai rilevanti perché i reati in questione sono assai frequenti tra i cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio, costretti a "difendere" la loro invisibilità fornendo false dichiarazioni di identità per tentare in qualche modo di nascondere non comportamenti criminosi, ma semplicemente la condizione di irregolarità.

#### **PERDITA PER LO STRANIERO IRREGOLARE DEL BENEFICIO DELLA SOSPENSIONE DELLA ESECUZIONE DELLE PENE DETENTIVE.**

**Come già sottolineato, l'aggravante di soggiorno illegale nel territorio dello Stato, introdotta dall'art. 61 del codice penale, ha come ulteriore effetto l'inapplicabilità della sospensione della esecuzione della pena detentiva non superiore a 3 anni (4 nei casi di reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza), anche come residuo di maggior pena (Modifica all'art. 656, comma 9 del codice di procedura penale).**

#### **NOTE**

► La disposizione avrà come evidente conseguenza una crescita estremamente elevata della carcerazione, creando situazioni di ulteriore disuguaglianza a danno del detenuto straniero solo per la condizione soggettiva di soggiorno irregolare.

#### **AUMENTO DELLA PENA SE IL REATO DI FAVOREGGIAMENTO DELLA PERMANENZA ILLEGALE DELLO STRANIERO È COMMESSO DA 2 O PIÙ PERSONE O RIGUARDA LA PERMANENZA DI 5 O PIÙ PERSONE.**

**Il nuovo art. 12, comma 5 del testo unico prevede che il reato di favoreggiamento della permanenza illegale dello straniero finalizzato a trarre un ingiusto profitto dalla condizione di illegalità del soggiorno sia punito con la reclusione fino a 4 anni e con la multa fino a lire 30 milioni. La modifica aggiunge l'inasprimento della pena, aumentata da un 1/3 fino alla metà, quando il fatto è commesso in concorso da 2 o più persone o riguarda la permanenza di 5 o più persone (Modifica all'art. 12, comma 5 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

#### **NOTE**

► È importante sottolineare che il fatto costituisce reato se sussiste l'elemento dell' "ingiusto profitto" e che la giurisprudenza della Cassazione ne ritiene la sussistenza solo in presenza di condizioni particolarmente onerose o vessatorie che fanno leva proprio sulla condizione irregolare del soggetto.

#### **INTRODUZIONE DEL REATO DI CESSIONE DI ALLOGGIO A STRANIERO IRREGOLARMENTE SOGGIORNANTE: RECLUSIONE DA 6 MESI A 3 ANNI E CONFISCA DELL'IMMOBILE.**

**Ospitare a titolo oneroso uno straniero privo di titolo di soggiorno o cedergli un alloggio, anche in locazione, è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni quando il fatto è compiuto al fine di trarne un ingiusto profitto. Alla condanna con provvedimento irrevocabile o al**

patteggiamento della pena segue la confisca dell'immobile, anche in caso di sospensione condizionale della pena, salvo che appartenga a persona estranea al reato (Modifica all'art. 12 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998 con l'introduzione del comma 5 bis).

**IMPORTANTE:** Questa disposizione è stata modificata dalla L. 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" che ha precisato i presupposti del reato ed ha limitato la sussistenza della irregolarità al solo momento della stipula o del rinnovo del contratto, ma ha confermato la pena accessoria della confisca dell'immobile (vedi la successiva analisi della L. n. 94).

**NOTE:**

► A parte la grave indeterminatezza della nozione di "ingiusto profitto" in questi casi, la norma (come tante altre approvate o annunciate in questi anni) ha l'effetto perverso di trasformare il cittadino italiano venditore o locatore di immobili in una sorta di sub-agente di polizia e quindi l'effetto di aggravare sia le condizioni di diffidenza verso le comunità degli immigrati sia l'isolamento e la paura di queste ultime.

**NULLA OSTA ALL'ESPULSIONE AMMINISTRATIVA DEL CITTADINO STRANIERO SOTTOPOSTO PROCEDIMENTO PENALE.**

La precedente formulazione dell'art. 13, comma 3 del Testo unico sull'immigrazione prevedeva che, se il cittadino straniero era sottoposto a procedimento penale e non si trovava in stato di custodia cautelare in carcere, il questore poteva dare esecuzione all'espulsione solo dopo aver ottenuto il nulla osta dell'autorità giudiziaria, che poteva negarlo solo per inderogabili esigenze processuali.

La nuova disposizione stabilisce che il nulla-osta all'espulsione si intende concesso quando l'autorità non provveda entro 7 giorni (entro 15 giorni nel testo previgente) dalla data di ricevimento della richiesta del questore (Modifica all'art. 13, comma 3 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).

**NOTE:**

► La riduzione del termine per provvedere dagli attuali 15 a 7 giorni - date le condizioni di lavoro degli uffici giudiziari del Paese - avrà certamente l'effetto di escludere ogni effettivo controllo della autorità giudiziaria in merito alla esistenza di esigenze cautelari ostative alla espulsione.

**INASPIMENTO DELLE PENE PER IL DATORE DI LAVORO CHE OCCUPA LAVORATORI IRREGOLARI: RECLUSIONE DA 6 MESI A 3 ANNI E MULTA DI 5.000 EURO PER OGNI LAVORATORE IMPIEGATO (art.22, comma 12 del D. Lgs 286/1998)**

Viene inasprita la pena per il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi di un valido permesso di soggiorno che abiliti al lavoro, ovvero il cui permesso sia scaduto senza che sia stato chiesto il rinnovo nei termini di legge, o revocato o annullato: sono previste la reclusione da 6 mesi a 3 anni (da 3 mesi ad 1 anno nel testo previgente) e la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato (Modifica all'art. 22, comma 12 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).

**NOTE**

► L'esperienza dimostra che l'inasprimento delle pene da solo non costituisce affatto un efficace strumento di lotta allo sfruttamento del lavoro nero, che sfugge diffusamente ad un sistema di controlli povero di risorse e di strumenti e male coordinato. E se è vero che anche il lavoratore privo di permesso di soggiorno - dando mandato ad un'organizzazione sindacale o ad un legale - ha la possibilità di denunciare il datore e di vedersi riconoscere in sede giudiziale i fondamentali diritti economici, esclusa naturalmente la regolarizzazione del rapporto di lavoro, il ricorso agli strumenti vertenziali è assai poco frequente tra i lavoratori "clandestini", generalmente troppo soli, troppo

ricattabili ed impauriti e poco convinti dell'efficacia di procedure troppo lunghe e complicate per apparire convenienti.

► La lotta allo sfruttamento dei lavoratori stranieri irregolari sarebbe certamente più incisiva - ma sicuramente non era questa la finalità della legge in esame - se l'inasprimento delle pene per gli sfruttatori fosse stata collegata alla previsione del rilascio al lavoratore sfruttato di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Questo tipo di permesso è previsto dall'art. 18 del Testo unico tutte le volte che, nel corso di operazioni e indagini di polizia, oppure nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, vengono accertate *"situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso di indagini preliminari o del giudizio"*. In questi casi il questore può rilasciare uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale. Generalmente il permesso per motivi di protezione sociale è rilasciato alle vittime dello sfruttamento sessuale, ma normativamente non sussistono elementi ostativi alla sua estensione anche alle vittime dello sfruttamento del lavoro. Ed infatti questa ipotesi, sia pure in termini molto limitativi, è prevista dalla circolare del 4 agosto 2007, emanata da Amato, ministro dell'interno del 2° governo Prodi, che invita i questori a valutare la possibilità di concedere - discrezionalmente - un permesso di soggiorno per protezione sociale nei casi di grave sfruttamento e violenza verso i lavoratori immigrati. Una formulazione più coraggiosa della circolare avrebbe consentito di sottrarre allo sfruttamento ed alla irregolarità un numero più consistente di lavoratori stranieri - in Trentino solo poche decine di immigrati hanno ottenuto questo permesso - ma Amato aveva decisamente escluso l'ipotesi di un'applicazione generalizzata di questo beneficio, preferendo affidare la soluzione del problema ad uno specifico disegno di legge, che però non è andato oltre la presentazione.

► D'altra parte, come le istituzioni intendono la lotta al lavoro nero è chiarito efficacemente dall'INPS che nella circolare numero 27 del 25 febbraio 2009 ha fissato le linee di intervento dell'attività di ispezione contro il lavoro nero: ebbene, nel Paese che è al primo posto tra i Paesi industrializzati in quanto a lavoro nero - l'ISTAT parla di oltre tre milioni e mezzo di lavoratori - l'INPS decide che *"nel 2009 dovrà essere privilegiata l'azione di vigilanza nei confronti delle realtà economiche gestite da minoranze etniche"*. Come dire che anche nel mondo delle imprese la minaccia viene dallo straniero...

#### **ANCHE IL SINDACO A CACCIA DEGLI STRANIERI IRREGOLARI.**

**Il sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato (Modifica all'art. 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 26 con introduzione del comma 5 bis).**

#### **NOTE**

► Le modifiche dell'art 54 accrescono i poteri dei sindaci in materia di sicurezza, assegnando un ruolo nella caccia allo straniero irregolare: sempre più organicamente si definisce la figura del "sindaco-sceriffo", dotato di un ampio ventaglio di poteri in materia di sicurezza, storicamente rivendicati soprattutto dalle amministrazioni di destra, e leghiste in particolare, ma diventati talvolta ideologia e pratica "bipartisan", formalizzate anche in specifici patti quale quello sottoscritto da 16 sindaci di opposta appartenenza politica nell'aprile del 2008 a Parma.

#### **4. Il “pacchetto sicurezza”. Legge 15 luglio 2009, n. 94, «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica».**

**REATO DI INGRESSO E SOGGIORNO IRREGOLARE PUNITO CON L'AMMENDA DA 5.000 A 10.000 € E CON L'ESPULSIONE, ANCHE SENZA PREVENTIVO NULLA OSTA.**

**A) AMMENDA ED ESPULSIONE** - Viene introdotto nell'ordinamento giuridico il reato di ingresso e soggiorno irregolari, ma passando dalla originaria ipotesi di delitto a quella nuova di contravvenzione. È punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, oltre che con l'espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera, lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato, violando le disposizioni del Testo unico e della legge che disciplina i soggiorni di breve durata (turismo, affari, ecc.) (Modifica del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998, con introduzione dell'art. 10-bis, comma 1).

La pena stabilita per il nuovo reato è solo pecuniaria, ma è precluso il ricorso all'oblazione - modo di estinzione del reato attraverso il pagamento di una somma - pur normalmente ammessa dalle norme penali (art. 162 cod. penale).

La nuova norma non si applica ai cittadini stranieri <sup>10</sup> colpiti da provvedimento di respingimento alla frontiera. Il procedimento penale è sospeso nel caso di presentazione di domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di ammissione alla protezione sussidiaria (Modifica del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998, con introduzione dell'art. 10-bis, comma 2).

**B) ESPULSIONE SENZA PREVENTIVO NULLA OSTA** - Ai fini dell'espulsione dello straniero denunciato per il reato di ingresso o soggiorno illegale non è richiesto il nulla-osta dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato. È prevista, infatti, la possibilità di esecuzione dell'espulsione del cittadino straniero sottoposto a procedimento penale e che non si trova in stato di custodia cautelare in carcere senza dover ottenere preventivamente il rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria competente, cui il questore deve solo comunicare l'avvenuta esecuzione dell'espulsione o del respingimento differito, cioè del respingimento dello straniero entrato sottraendosi ai controlli di frontiera, ma fermato all'ingresso o subito dopo (Modifica del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998, con introduzione dell'art. 10-bis, comma 4).

**C) ESPULSIONE COME SANZIONE SOSTITUTIVA** - Il giudice di pace - quando non ricorrono circostanze ostative all'esecuzione immediata dell'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera (necessità di soccorrere lo straniero, incertezza sull'identità o sulla nazionalità, mancanza di documenti di viaggio o di vettore) - può sostituire la pena dell'ammenda per il reato di ingresso e soggiorno illegale con l'espulsione ed il divieto di reingresso di durata non inferiore a 5 anni (Modifica al Decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274 con introduzione dell'art. 62 bis, comma 1).

#### **NOTE**

**A)** Le nuove norme accentuano, inasprendola, l'impostazione prevalentemente penale della disciplina dell'immigrazione. In un sistema legale come quello italiano che, non prevedendo canali realisticamente praticabili di ingresso legale, condanna una larga parte dei migranti all'irregolarità, sarebbe stato necessario introdurre modalità flessibili di ingresso e soggiorno per indurre gli immigrati (e i loro datori di lavoro) a comportamenti virtuosi e ad uscire dall'irregolarità, favorendo al contempo quell'universale strumento di stabilizzazione che è il ricongiungimento familiare. Invece si ampliano e si inaspriscono gli strumenti del carcere e dell'espulsione.

► Così come l'aggravante dell'irregolarità introdotta da qualche mese (art. 1 della L. 24 luglio 2008, n. 125, modifica dell'art. 235 del Codice penale), la previsione del delitto di ingresso illegale nel territorio dello Stato risponde alla logica di criminalizzazione dell'immigrato per la sua condizione personale, soggettiva, di irregolare, da cui si deduce una sorta di presunzione di pericolosità dello

<sup>10</sup> Ricordiamo che la legislazione sull'immigrazione indica con il termine “straniero” il cittadino appartenente ad uno Stato non comunitario.

straniero. La criminalizzazione di tale condizione è del tutto incompatibile con il volto costituzionale dell'illecito penale e con il principio di eguaglianza, il cui nucleo forte vieta distinzioni fondate su condizioni meramente soggettive. Svincolati da qualsiasi ragionevole valutazione di pericolosità, l'ingresso o la presenza illegale del singolo straniero non rappresentano fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale, ma sono l'espressione di una condizione individuale, la condizione di migrante irregolare.

► La presunzione di pericolosità dello straniero irregolare, peraltro, è già stata confutata dalla Corte costituzionale, in particolare con le sentenze n. 22 del 2007 e n. 78 del 2007, secondo le quali il mancato possesso di un titolo che autorizzi alla permanenza nel territorio dello Stato, di per sé, non è univocamente indice di una particolare pericolosità sociale.

► Si criminalizza, insomma, una condotta che non lede alcun diritto primario, alcun valore fondamentale della pubblica convivenza e che alla fin fine riguarda una condizione soggettiva di una determinata persona. Tra l'altro la Corte Costituzionale ha più volte puntualizzato la necessità di fare attenzione al fatto che lo strumento penale non è uno strumento che in democrazia si può usare con disinvoltura, per far fronte ad esigenze di tipo diverso che non siano di tutela strettamente penalistica di un bene che bisogna difendere; ed ha anche aggiunto, a proposito delle pene, che queste devono avere una loro complessiva ragionevolezza. In riferimento a questa norma tutto questo sembra essere dimenticato, con conseguenti problemi di costituzionalità.

► La nuova disposizione non prevede alcuna forma di tutela per i minori di 18 anni. Benché il Testo unico sull'immigrazione preveda il divieto di espulsione per i minorenni, il reato di immigrazione clandestina potrebbe essere contestato anche ad essi. Ciò rischia di indurre i minorenni che sono entrati in Italia irregolarmente <sup>11</sup> ad evitare qualsiasi contatto con le istituzioni, non solo con le autorità di pubblica sicurezza, ma anche con i servizi sociali, i servizi sanitari, la scuola ecc., per paura di essere denunciati per il reato di immigrazione illegale, con gravi possibili conseguenze di estrema emarginazione.

Anche se tale reato non venisse contestato ad un minorenne, l'introduzione di tale previsione provocherà comunque un peggioramento della situazione dei minorenni accompagnati da genitori irregolari.

► La previsione del reato di ingresso e soggiorno illegali minaccia di scatenare una gigantesca caccia di massa alle persone presenti in Italia senza permesso di soggiorno - circa 650-750 mila - peraltro punibili solo con un'ammenda, di scarso potere deterrente per chi spesso non ha nulla da perdere. Probabilmente è vero, come dichiarano le associazioni dei magistrati, che le nuove norme si riveleranno inutili sul piano dell'efficacia pratica, ma avranno conseguenze pesantissime sull'attività degli uffici giudiziari e degli organi di polizia, che vedranno assorbite nella repressione del nuovo reato una buona parte delle scarse risorse di cui dispongono: la sicurezza vera delle persone, quella messa a repentaglio dai reati contro l'incolumità e le libertà delle persone e contro i loro beni e le loro attività, non ne trarranno alcun beneficio.

Ma la caccia allo straniero e la paura di essere incriminati produrranno effetti devastanti sulle condizioni di vita e di lavoro di migliaia di stranieri irregolari, minacciati dall'ammenda, ma soprattutto dal carcere da 1 a 4 anni che punisce chi espulso rimane egualmente in Italia <sup>12</sup>. E questo, più dell'ammenda appunto, è il rischio che corrono gli stranieri irregolari.

► Se è vero che da un punto di vista pratico non sarà possibile organizzare la deportazione in massa, peraltro vietata dalle norme internazionali, di centinaia di migliaia di persone o la loro detenzione nelle carceri o nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), che già presentano situazioni esplosive di sovraffollamento, l'insieme delle nuove disposizioni farà terra bruciata intorno agli stranieri irregolari, precipitandoli in una condizione di esclusione e di marginalità: *"al di là del loro contenuto, pur grave, l'intento è anzitutto quello d'imbarbarire ancor di più il clima del paese, additargli un capro espiatorio, imprimergli lo stigma del reietto, renderlo più docile e sfruttabile come forza lavoro, legittimare il sospetto, la discriminazione, la delazione come normali comportamenti di massa"* (A. Rivera, il Manifesto, sabato 7 febbraio 2009).

---

<sup>11</sup> Si tratta della quasi totalità dei minorenni non accompagnati, di molti dei minorenni accompagnati da genitori irregolari, nonché di una parte dei minorenni accompagnati da genitori regolari, ma che hanno fatto ingresso in Italia in violazione delle norme sul ricongiungimento.

<sup>12</sup> Vedi il successivo paragrafo "Carcere per lo straniero espulso che non lascia l'Italia".

**B)** In generale, secondo l'art. 13, comma 3 del Testo unico sull'immigrazione, se lo straniero espulso è sottoposto a procedimento penale, ma non è in stato di custodia, il questore deve chiedere il nulla osta all'autorità giudiziaria, che può essere negato, se vi sono inderogabili esigenze processuali.

La nuova disposizione esclude, con riferimento al reato di ingresso e soggiorno illegali, l'applicabilità della disciplina del nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente, creando così una corsia preferenziale per l'esecuzione di questa tipologia di espulsione. Il carattere sbrigativo della procedura appare incompatibile con i principi di indipendenza della giurisdizione e con quelli del giusto processo.

**C)** Secondo l'art. 16, comma 1 del Testo unico sull'immigrazione il giudice, nel pronunciare una sentenza di condanna per un reato non colposo, quando ritiene di dovere irrogare la pena detentiva entro il limite di due anni e non ricorrono le condizioni per ordinare la sospensione condizionale della pena, può sostituire la medesima pena con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a 5 anni.

Il decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274 escludeva però questo potere dalle competenze del giudice di pace: con la nuova disposizione anche il giudice di pace potrà ordinare l'espulsione come sanzione sostitutiva dell'ammenda che punisce lo straniero condannato per il reato di ingresso e soggiorno illegali.

### **PROLUNGAMENTO FINO A 180 GIORNI DEL PERIODO DI TRATTENIMENTO NEI CIE.**

**Viene prolungato fino ad un massimo di 180 giorni il periodo di detenzione nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) dello straniero irregolare colpito da provvedimento di espulsione.**

**Quando non è possibile eseguire l'immediata espulsione con accompagnamento alla frontiera mediante la forza pubblica, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto in un CIE per 60 giorni. Il provvedimento di trattenimento deve essere comunque convalidato dal giudice di pace. Trascorsi i primi 60 giorni di trattenimento dello straniero nel CIE - periodo di detenzione previsto dalla legislazione previgente - in caso di mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino del Paese terzo interessato o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi, il questore può chiedere al giudice di pace la proroga del trattenimento per un periodo di ulteriori 60 giorni.**

**Qualora non sia possibile procedere all'espulsione in quanto, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, persistono le condizioni che hanno motivato tale proroga, il questore può chiedere al giudice un'ulteriore proroga di 60 giorni, per complessivi 180 giorni. Queste disposizioni si applicano anche se lo straniero risulta già trattenuto alla data di entrata in vigore della legge (Modifica all'art. 14, comma 5 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

### **NOTE**

► Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) sono la nuova denominazione introdotta dalla Legge 24 luglio 2008 n. 125 (legge di conversione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92) dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT), istituiti dalla legge "Turco-Napolitano", Legge 6 marzo 1998, n. 40, poi interamente trasposta nel Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998. In queste strutture sono trattenuti, su ordine del questore e con la convalida del giudice di pace, gli stranieri colpiti da espulsione che non possa essere eseguita immediatamente con accompagnamento alla frontiera mediante la forza pubblica a causa delle difficoltà di accertare l'identità o la nazionalità del cittadino straniero oppure di ottenere la documentazione necessaria per il viaggio oppure di far riconoscere e riammettere lo straniero dal suo Stato.

► Il periodo di trattenimento era fissato dalla "Turco-Napolitano" in 30 giorni: trascorso il periodo di detenzione senza identificazione e senza avere eseguito l'espulsione, la legge prevedeva, e tuttora prevede, che lo straniero sia rimesso in libertà con l'ordine di lasciare l'Italia entro 5 giorni.

Il periodo di trattenimento è stato successivamente prolungato dalla legge "Bossi-Fini" (Legge 30 luglio 2002, n. 189) che ai 30 giorni iniziali ha aggiunto una proroga di ulteriori 30 giorni, sempre concessa dal giudice su richiesta del questore nel caso di persistenti difficoltà di eseguire l'espulsione per i motivi sopra indicati. Dopo la "Bossi-Fini" il sistema dei centri è stato potenziato, aprendo nuove strutture.

► Attualmente il sistema dei centri è composto da 3 tipologie di strutture con finalità diverse, talvolta perseguite, però, nella stessa struttura:

- 1) Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA): sono strutture nelle quali viene ospitato per un periodo variabile di 20 o 35 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato;
- 2) Centri di Accoglienza (CDA), destinati a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento;
- 3) Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), in pratica gli ex Centri di Permanenza Temporanea, destinati al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri irregolari espulsi al fine di acquisire gli elementi necessari per dare esecuzione all'espulsione.

Nella tabella è indicata la capacità del sistema dei centri ed in particolare quella detentiva dei CIE.

<b>Tab. 2 IL SISTEMA DEI CENTRI IN ITALIA</b>			
	<b>Centri di identificazione ed espulsione - CIE</b>	<b>Centri di Accoglienza CDA</b>	<b>Centri Accoglienza Richiedenti Asilo - CARA</b>
<b>Numero centri</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>
<b>Numero posti</b>	<b>1.160</b>	<b>4.169</b>	<b>980</b>

*Fonte: Ministero dell'Interno, dati ottobre 2008.*

► Il trattenimento nei CPT è stato fortemente contestato dalle associazioni dei giuristi democratici che lo hanno accusato di incostituzionalità: nel nostro ordinamento, infatti, l'istituto della permanenza non esiste, non è previsto dalla legge e, al di là dei contorsionismi linguistici, i CPT sono stati - ed oggi lo sono i CIE - veri campi di detenzione in cui sono trattenuti, e quindi privati della libertà personale, cittadini non colpevoli di alcun reato, perchè l'ingresso ed il soggiorno irregolari hanno costituito finora non un reato, ma un semplice illecito amministrativo, e questo fino all'introduzione nell'ordinamento del reato di ingresso e di soggiorno irregolari.

► Prigionieri in assenza di reato, di processo e di condanna, i CPT sono risultati per certi aspetti strutture perfino peggiori di quelle carcerarie perché, ad esempio, a giornalisti e servizi sociali non era consentito accedervi. Edifici inadeguati, scarsi contatti con il servizio sanitario, insufficiente assistenza legale e psicologica, abuso nella somministrazione di psicofarmaci, eccessi negli interventi delle forze dell'ordine e degli operatori: queste sono le principali violazioni denunciate da associazioni italiane ed internazionali, da sindacati e da rappresentanti delle istituzioni e della Chiesa; e la stessa magistratura ha avviato azioni penali per lesione dei diritti umani e della dignità delle persone ed anche contro situazioni di brutale violenza.

In particolare il Rapporto di Medici Senza Frontiere (MSF) sui risultati del monitoraggio svolto sugli 11 Centri di Permanenza Temporanea e sui 5 Centri "ibridi" destinati all'identificazione dei richiedenti asilo (gennaio 2004) ha denunciato che *"Il mancato rispetto delle leggi e delle procedure nei CPT troppo spesso comporta lesioni dei diritti umani e della dignità delle persone. Nei centri non è garantita l'assistenza legale ai richiedenti asilo che, secondo diverse convenzioni internazionali siglate anche dall'Italia, dovrebbero ricevere tutt'altro trattamento. Contrariamente alle finalità della legge che li ha istituiti, poi, il 60% degli ospiti dei CPT proviene dal carcere. Spessissimo gli immigrati che dalla prigione vengono trasferiti nei CPT hanno già scontato la pena per gli illeciti commessi: il trattenimento nel CPT diventa, dunque, un'incomprensibile estensione del periodo di detenzione"*. MSF, a conclusione del Rapporto, chiedeva al governo italiano di *"istituire un'autorità indipendente e imparziale in grado di monitorare il rispetto dei diritti umani, l'assistenza sanitaria e le procedure per l'asilo all'interno dei centri"*.

Il movimento di protesta ha organizzato a Bari, nel luglio 2005, il Forum nazionale per la chiusura dei CPT, con la presenza di un vasto fronte di associazioni in rappresentanza della società civile e con l'adesione dei presidenti di ben 13 regioni, in pratica di quelle governate dal Centro-sinistra, ad eccezione della provincia di Trento.

► Nel gennaio 2007 la Commissione Mistura, dal nome del suo presidente, l'ambasciatore Staffan De Mistura, presentando il Rapporto per le verifiche e le strategie dei centri per gli immigrati, ha sottolineato l'inefficacia del sistema dei CPT che *"non risponde alle complesse problematiche di un fenomeno in continua espansione"* e che *"comporta gravi disagi e costi elevatissimi"*. Il Rapporto, pur

non proponendo la chiusura dei centri, ha indicato la necessità di procedere al loro progressivo svuotamento attraverso l'esclusione di alcune categorie di persone e, più in generale, alla revisione dell'intero sistema.

Il "superamento", ma non la chiusura, del sistema dei centri era stata assunta dal programma di governo dell'Ulivo e poi da Amato, ministro dell'interno dell'ultimo governo Prodi, ma senza che siano mai stati avviati passi concreti nemmeno in questa direzione.

► Il sistema dei CPT ha comportato costi esorbitanti, su cui tuttavia è difficile disporre di dati completi, perché la situazione dei centri sembra sottoposta a "leggi speciali": infatti, oltre ad ignorare i diritti fondamentali dell'individuo sanciti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali (incluso il diritto di asilo che in Italia, unico paese dell'Unione europea, attende ancora di essere riconosciuto dalla legge), la gestione dei centri è estranea anche ai principi basilari sulla trasparenza della pubblica amministrazione stabiliti dalla legge nazionale. L'unica fonte accessibile, anche se parziale, per ricostruire i costi di queste strutture è stata qualche relazione della Corte dei conti, che ha evidenziato l'eccessivo costo, la forte disomogeneità tra i costi previsti nelle varie convenzioni biennali stipulate per la gestione dei centri, l'inefficacia complessiva della politica di contrasto all'immigrazione irregolare.

Dai dati della Corte dei conti risulta che le politiche di controllo e di repressione dell'immigrazione costano tantissimo, assorbendo la gran parte della spesa pubblica per l'immigrazione: nel 2004, ad esempio, per ogni euro speso per agevolare l'inserimento degli immigrati e facilitare la convivenza, ne sono stati spesi circa 4 (3,97 per la precisione) per respingimenti ed allontanamenti.

Anni	Totale spesa pubbl. per immigrazione	Politiche di sostegno		Politiche di contrasto		
		Totale per sostegno	% su spesa immigraz	Totale per contrasto	di cui per CPT	% su spesa immigraz.
<b>2002</b>	128.873.1004,00	63.404.004	49	65.469.100	59.169.983	<b>51</b>
<b>2003</b>	203.411.834,00	38.617.768	19	164.794.066	131.125.167	<b>81</b>
<b>2004</b>	144.456.073,00	29.078.933	20	115.467.102	94.839.355	<b>80</b>
<b>TOTALE</b>	<b>476.831.073,00</b>	<b>131.100.705,00</b>	<b>27,5</b>	<b>345.730.268,00</b>	<b>285.134.501</b>	<b>72,5</b>

Fonte: "Lunaria" su dati della Corte dei conti.

Per gli anni successivi sono stati rinvenuti solo dati relativi solo agli stanziamenti del 2005 e 2006 destinati a finanziare il sistema dei rintracciati CPT in Italia: 11.226.553 € nel 2005 e 122.226.553 € nel 2006 (legge finanziaria).

Resta da ricordare, infine, che, mentre in tutti i Paesi europei esiste un robusto Fondo per l'integrazione degli immigrati - da 300 milioni di € in Spagna a 750 in Germania - in Italia i 100 milioni di euro di cui il Fondo era dotato sono finiti nel 2009 in altre poste di bilancio, e così ne sono rimasti solo 5.

► Una politica repressiva costosissima, quindi; sorge a questo punto una domanda inevitabile: con quali risultati? Una valutazione è possibile considerando i dati sulle persone trattenute nei CPT. Ebbene dal 1999 al 2006 sono state trattenute nei centri 111.337 persone, di cui poi ne sono state effettivamente espulse 52.236, cioè circa il 46%. Se l'obiettivo dei centri è quello di assicurare l'effettività dei provvedimenti di espulsione, i dati riportati sembrano sufficienti a destare più di una perplessità sull'efficacia dello strumento prescelto.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Rintracciati netti</b>	64.444	88.570	105.988	92.561	77.583	77.517	96.045	101.704
<b>Riammessi</b>	11.399	8.438	12.751	17.019	9.901	7.996	10.295	8.293
<b>Espulsi con accompagn.</b>	12.556	15.398	21.639	25.226	19.729	17.200	16.690	13.397
<b>Intimati di espulsione</b>	40.489	64.734	58.171	53.125	9.378	9.524	5.514	4.065
• di cui ottemperanti	2.571	3.206	2.251	2.273	7.535	6.945	2.585	214
<b>Transitati nei CPT</b>	8.847	9.768	14.993	17.469	13.863	16.465	16.055	12.842
• di cui espulsi	3.902	3.134	4.437	6.372	7.021	8.939	11.081	7.350

Fonte: "Rapporto sulla criminalità in Italia 2007" su dati del Ministero dell'Interno.

Tale efficacia risulta ancora più discutibile se i dati sui trattenimenti vengono confrontati con quelli relativi al numero complessivo dei cittadini stranieri rintracciati in posizione irregolare al netto dei respingimenti: tra questi le persone trattenute nei CPT nei vari anni considerati sono solo una esigua minoranza. Eppure, nonostante il fallimento di questa politica repressiva, il ministro Maroni continua a definire i CPT "strutture indispensabili".

► Le nuove norme prolungano drasticamente il periodo di trattenimento pure, in sede di conversione del Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" nella Legge 24 luglio 2008 n. 125, già era stato bocciato dalla Camera che si era limitata a cambiare la denominazione dei CPT in Centri di identificazione ed espulsione (CIE).

Con inquietante rapidità la normativa italiana ha così applicato la Direttiva sui rimpatri forzati, approvata nel giugno 2008 dal Parlamento Europeo, e comunque priva di un immediato effetto vincolante. La norma comunitaria consente di trattenere i cittadini non comunitari in centri di permanenza temporanea per un periodo di 6 mesi, che però la legislazione nazionale può prolungare per un ulteriore periodo "non superiore ad altri dodici mesi" (per complessivi 18 mesi, quindi) nei casi in cui, nonostante siano stati compiuti tutti gli sforzi che è lecito aspettarsi, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo "a causa della mancata cooperazione da parte del cittadino di un Paese terzo o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi". Evidentemente la Direttiva, anche se - ripetiamo - priva di un immediato effetto vincolante, ha costituito stimolo per il governo italiano nella direzione di un ulteriore inasprimento delle normative e delle prassi in materia di respingimento, espulsione e detenzione amministrativa.

► Gli effetti del prolungamento fino a 6 mesi saranno devastanti per i livelli di civiltà giuridica del Paese e per la dignità ed i diritti delle persone straniere, ma farà anche esplodere il sistema già in crisi dei centri di detenzione amministrativa.

► È importante capire cosa comporterà il prolungamento del periodo di trattenimento fino a 180 giorni. In sede di discussione della relazione tecnica allegata al "Pacchetto sicurezza", nella parte dedicata a questa norma, è stato sottolineato che, dai dati relativi al 2007, risulta un tempo medio di permanenza nei CIE di 27 giorni; con il prolungamento del trattenimento è stato stimato prudenzialmente che il tempo medio di permanenza aumenterà di circa 4 volte, salendo a 120 giorni. Con questo tempo di permanenza, per garantire la stessa capacità recettiva, il sistema dovrà realizzare, in aggiunta ai 1.160 attualmente disponibili, almeno 3.480 nuovi posti. Con costi enormi. In effetti in questa direzione si muove il programma repressivo del governo. Per adeguare la capacità di detenzione è stato progettato di ottenere 1.000 posti con interventi di riadattamento, già finanziati dalla legge 186 del 2008, altri 1.500 posti con la costruzione di nuovi CIE e 980 attraverso la ristrutturazione degli edifici esistenti (come la ex base Loran di Lampedusa).

Allarmanti le previsioni economiche contenute nella relazione tecnica: complessivamente saranno necessari oltre 200 milioni di euro in quattro anni per moltiplicare i CIE e rendere concretamente possibile il prolungamento dei tempi della detenzione amministrativa. In realtà la spesa enorme per l'ampliamento dei CIE servirà solo a mantenere l'attuale capacità detentiva, ma non ad aumentare quella espulsiva del sistema: si continuerà a detenere in condizioni disumane qualche migliaio di persone, su una complessiva presenza di centinaia di migliaia di stranieri irregolari, eseguendo poi l'espulsione di una esigua minoranza.

► Il prolungamento della detenzione non sortirà l'effetto di consentire il rimpatrio effettivo dei destinatari dei provvedimenti di espulsione perché il vero problema, più delle difficoltà di identificazione dello straniero da espellere, è costituito dalla mancata collaborazione dei Paesi di provenienza. Questo per stessa ammissione del sottosegretario all'interno Mantovano che nel corso di un giornale radio (27 aprile 2009) ha spiegato come l'esigenza di innalzare la durata massima della detenzione nei CIE da 2 mesi a 6 mesi non deriva dalla necessità di dare compimento alle procedure per l'identificazione degli espellendi, ma da quella di porre riparo al freno opposto dagli Stati alla riammissione dei propri cittadini. Mantovano ha affermato che l'identificazione si conclude di solito in tempi abbastanza brevi, grazie alla collaborazione dei Paesi di provenienza degli stranieri, e che però alcuni di questi Paesi non accettano di riammettere oltre un certo numero di espulsi per giorno: la Tunisia, per esempio, secondo il sottosegretario, non ne accetta più di 7 al giorno.

► In definitiva, come dichiara l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), prevedere l'aumento della durata del trattenimento fino a 6 mesi "trasforma la natura del trattenimento da misura di esecuzione materiale dei provvedimenti di allontanamento a un periodo di potenziale e ripetuta forma di detenzione di lungo periodo, eseguita in modo speciale e al di fuori di istituti

*penitenziari, mantenendo gli stranieri trattenuti in una condizione di angosciosa sospensione che alimenterà continue rivolte capaci di mettere a repentaglio la sicurezza dei Centri o gravi conseguenze sulla salute fisica e psichica dei migranti trattenuti nei centri (ASGI, Documento di osservazioni inviato ai membri delle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia ed ai Gruppi parlamentari della Camera dei Deputati, marzo 2009).*

## **RECLUSIONE PER INOTTEMPERANZA DELL'ORDINE DI LASCIARE L'ITALIA.**

**Quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un CIE oppure se sia trascorsa la permanenza in queste strutture senza avere eseguito con l'accompagnamento alla frontiera l'espulsione o il respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro 5 giorni.**

**Se lo straniero colpito da provvedimento di espulsione o di respingimento rimane illegalmente in Italia senza giustificato motivo, violando l'ordine del questore, è punito con la reclusione**

- ◆ **da 1 a 4 anni se l'espulsione o il respingimento sono stati disposti per ingresso illegale nel territorio, se l'espulsione era stata emessa per ingresso illegale o per non avere richiesto il permesso di soggiorno o non aver dichiarato la propria presenza nel territorio dello Stato nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, o infine per revoca o annullamento del permesso; obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto. Lo straniero che viene ancora trovato nel territorio dello Stato è punito con la reclusione da 1 a 5 anni;**
- ◆ **da 6 mesi ad 1 anno se l'espulsione è stata disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di 60 giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo, o se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata, o perché lo straniero si è trattenuto nel territorio dello Stato in violazione dell'obbligo di dichiarare la presenza in caso di soggiorno breve per turismo, studio o affari, o ha prolungato illegalmente il soggiorno breve (in questi ultimi casi non è obbligatorio l'arresto in flagranza né si procede con rito direttissimo).**

**Oltre alla condanna viene emesso un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera tranne che nel caso che lo straniero si trovi in stato di detenzione in carcere. Anche nel caso della nuova espulsione, quando non è possibile procedere all'accompagnamento alla frontiera, il cittadino straniero è trattenuto in un CIE; se il trattenimento non è possibile il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro 5 giorni (Modifiche all'articolo 14, i commi 5-bis, 5-ter, 5-quater e 5-quinquies del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

## **NOTE**

► La nuova disposizione è diretta ad adeguare all'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegali il sistema delle pene detentive stabilite dalla legge "Bossi-Fini" (L. 30 luglio 2002, n. 189) per i cittadini stranieri già espulsi che non ottemperano all'ordine di lasciare il territorio dello Stato.

Questo è il rischio che corre la maggior parte degli stranieri espulsi. Infatti, anche se la legge prevede che di norma l'espulsione venga eseguita tramite l'accompagnamento alla frontiera, convalidato dal giudice di pace, in realtà - come abbiamo già sottolineato - questa modalità molto spesso non è attuabile a causa di difficoltà organizzative (carenza di organici o di mezzi di trasporto della polizia, indisponibilità di un vettore) o relative al cittadino da espellere (incertezze sull'identità, mancanza di documenti, mezzi di trasporto, indisponibilità dello Stato di appartenenza a riammettere lo straniero). Ma anche il trattenimento in un CIE molto spesso si rivela impraticabile per "insufficienza detentiva" del sistema dei centri, che certamente non verrà risolta nemmeno dal costosissimo programma di aumento dei posti disponibili rispetto agli attuali 1.160. D'altra parte, come abbiamo visto, solo il 50% circa dei "trattenuti" viene poi effettivamente espulso con accompagnamento alla frontiera. Insomma, per la stragrande maggioranza degli espulsi - quelli non inviati ai centri o trattenuti, ma senza dare poi esecuzione al provvedimento - l'espulsione consiste in definitiva nell'intimazione a lasciare il territorio entro 5 giorni: ordine che raramente viene rispettato, ma a rischio, se nuovamente rintracciati, di dure condanne detentive.

## **SI RIDUCONO LE IPOTESI DI DIVIETO DI ESPULSIONE E RESPINGIMENTO DEGLI IRREGOLARI CONVIVENTI CON PARENTI ITALIANI.**

**Il divieto di espulsione e di respingimento è limitato allo straniero irregolare convivente con coniuge o con parenti entro il 2° grado di nazionalità italiana (Modifica all'art. 19, comma 2, lettera c del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

### **NOTE**

► La disposizione modifica la norma del Testo unico sull'immigrazione che prevedeva l'inespellibilità dello straniero irregolare convivente con il coniuge o con parenti entro il 4° grado di nazionalità italiana, con il conseguente rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia. Per timore di lasciare spazio anche a canali assolutamente eccezionali di regolarizzazione si restringe il divieto di espulsione alla ipotesi della convivenza con il coniuge o con parenti italiani entro il 2° grado (fratelli-sorelle; nonni-nipoti) di nazionalità italiana.

## **OBBLIGO DI ESIBIRE IL PERMESSO DI SOGGIORNO PER L'ACCESSO A PUBBLICI SERVIZI E PER TUTTI GLI ATTI DI STATO CIVILE.**

**Viene pesantemente riformulato l'art. 6, comma 2 del Testo unico introducendo l'obbligo - precedentemente escluso - di esibire il permesso di soggiorno per l'accesso a pubblici servizi e per tutti gli atti di stato civile, tra i quali sono inclusi anche gli atti di nascita, fatta eccezione per quelli relativi alle prestazioni sanitarie stabilite dall'art. 35 del Testo unico per stranieri non iscritti al Servizio Sanitario Nazionale - si tratta dei cittadini stranieri irregolari i quali hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali ancorché continuative ed agli interventi di medicina preventiva, a salvaguardia della salute individuale e collettiva - e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie (Modifica all'art. 6, comma 2 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

### **NOTE**

► La norma creerà un sistema indistinto di restrizioni per i cittadini stranieri irregolarmente presenti, perché si impedirà *tout court* non solo di contrarre matrimonio, limitando così il diritto fondamentale alla creazione di una famiglia, ma anche di riconoscere i propri figli, con un grave svantaggio ed una pesante discriminazione per i minori stranieri.

► Riguardo agli atti di stato civile, e in particolare alla dichiarazione di nascita e al riconoscimento del figlio, esponenti del governo hanno sostenuto che la norma non impedirà la dichiarazione di nascita ed il riconoscimento del figlio, in quanto:

- a) la donna in stato di gravidanza e nei 6 mesi successivi al parto ed il marito con essa convivente possono ottenere un permesso di soggiorno per cure mediche (art.19, comma 2 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998);
- b) l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno preclude all'immigrato irregolare soltanto la possibilità di chiedere provvedimenti in suo favore, mentre la dichiarazione di nascita costituisce un atto nell'interesse del bambino.

Con riferimento alla prima argomentazione, la possibilità di ottenere un permesso temporaneo per cure mediche riguarda solo alcuni casi, escludendo invece altre situazioni, sicuramente diffuse: stranieri privi di passaporto o documento equipollente, richiesti ai fini del rilascio del permesso di soggiorno; il padre naturale, in quanto la sentenza della Corte Costituzionale n. 376/2000 ha esteso la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno esclusivamente al marito regolarmente sposato della donna in stato di gravidanza. Peraltro, la condizione di padri stranieri naturali è destinata ad aumentare a seguito all'entrata in vigore della norma che impone l'obbligo del permesso per potere contrarre matrimonio.

Il fatto, poi, che la dichiarazione di nascita costituisca un atto nell'interesse del bambino non è assolutamente sufficiente ad eliminare ogni dubbio interpretativo, escludendo l'applicazione della disposizione in oggetto.

► Se non interverranno norme correttive, l'ufficiale dello stato civile dovrà rifiutare la dichiarazione di nascita o di riconoscimento del figlio naturale da parte di genitori stranieri privi di permesso di soggiorno. La norma che impedisce la registrazione della nascita si configura come una misura che

oggettivamente scoraggia la protezione del minore e della maternità, violando la Costituzione e le convenzioni internazionali sotto diversi profili:

- 1) in primo luogo comporta una palese violazione del principio di eguaglianza dell'art. 3 della Costituzione e del dovere per la Repubblica di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, comma 2 Cost.), e sfavorisce il diritto-dovere costituzionale dei genitori di mantenere i figli (art. 30, comma 1 Cost.).
- 2) In secondo luogo viola il divieto costituzionale di privare della capacità giuridica e del nome una persona per motivi politici (art. 22 Cost.) ed è noto che la dottrina si riferisce alle privazioni per qualsiasi motivo di interesse politico dello Stato.
- 3) La norma, inoltre, appare incostituzionale per violazione del limite previsto dall'art. 117, comma 1 Cost. che impone alla legge di rispettare gli obblighi internazionali. Essa si pone in palese contrasto, infatti, con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176: vengono violati l'art. 2 che sancisce l'obbligo dello Stato di garantire i diritti del fanciullo senza distinzione di sorta; l'art. 3 secondo il quale in tutte le decisioni relative ai fanciulli l'interesse superiore del fanciullo deve essere considerato preminente; gli artt. 7 e 8 che riconoscono a ogni minore, senza alcuna discriminazione - dunque indipendentemente dalla nazionalità e dalla regolarità del soggiorno del genitore - il diritto di essere *“registrato immediatamente al momento della sua nascita”* ed il diritto *“ad un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori ed a essere allevato da essi”*, nonché il diritto *“a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari”*.
- 4) La disposizione in oggetto viola, inoltre, l'art. 24, comma 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, firmato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, che espressamente prevede che ogni bambino deve essere registrato immediatamente dopo la nascita ed avere un nome.

► Le conseguenze delle nuove disposizioni sui bambini che nascono in Italia da genitori irregolari saranno gravissime.

- a) I minori che non saranno registrati alla nascita, infatti, resteranno privi di qualsiasi documento e totalmente sconosciuti alle istituzioni: bambini invisibili, senza identità, e dunque esposti a ogni violazione di quei diritti fondamentali che ai sensi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza devono essere riconosciuti a ogni minore. Ad esempio, in mancanza di un documento da cui risulti il rapporto di filiazione, molti di questi bambini non potranno acquisire la cittadinanza dei genitori e diventeranno dunque apoliti di fatto. Per tutta la vita incontreranno ostacoli nel rapportarsi con qualsiasi istituzione, inclusa la scuola. Proprio a causa della loro invisibilità, saranno assai più facilmente vittime di abusi, di sfruttamento e della tratta di esseri umani.
- b) In secondo luogo vi è il forte rischio che i bambini nati in ospedale non vengano consegnati ai genitori privi di permesso di soggiorno, essendo a quest'ultimi impedito il riconoscimento del figlio, e che in tali casi venga aperto un procedimento per la dichiarazione dello stato d'abbandono. Questi bambini, dunque, potranno essere separati dai loro genitori, in violazione del diritto fondamentale di ogni minore a crescere nella propria famiglia (ad eccezione dei casi in cui ciò sia contrario all'interesse del minore), sancito dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dalla legislazione italiana.
- c) E' probabile, infine, che molte donne prive di permesso di soggiorno, temendo che il figlio venga loro tolto, decidano di non partorire in ospedale. Anche in considerazione delle condizioni estremamente precarie in cui vivono molti immigrati irregolari, sono evidenti gli elevatissimi rischi che questi comportamenti potranno provocare alla salute sia del bambino che della madre, con un conseguente aumento delle morti di parto e delle morti alla nascita.

► Il testo della legge è stato positivamente modificato rispetto alla versione originaria su 2 punti fondamentali:

- 1) esclude dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno gli atti relativi alle prestazioni sanitarie e quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie;
- 2) non abroga per gli operatori della sanità il divieto di segnalazione all'autorità dello straniero irregolare.

La modifica è stata adottata su pressione delle proteste degli operatori della sanità e della scuola contro una norma che li trasformava in spie ed escludeva le persone straniere irregolari dall'accesso

a diritti fondamentali quali la salute e l'istruzione. Tuttavia l'esclusione dall'obbligo di esibire il titolo di soggiorno per accedere a queste prestazioni non ha risolto tutti i problemi.

► L'accesso alle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini irregolarmente soggiornanti pone una questione interpretativa complessa che richiede una lettura coordinata delle norme vigenti.

- ◆ Ricordiamo che l'art. 32 della Costituzione valuta il diritto alla salute *"come fondamentale diritto dell'individuo"* e che nel rispetto del principio costituzionale il Testo unico sull'immigrazione - non modificato in questa parte dalla "Bossi-Fini" - riconosce anche allo straniero irregolare il diritto di ricevere *"le cure urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative e (...) i programmi di medicina preventiva"*. In concreto, dunque, i cittadini stranieri irregolarmente presenti in Italia hanno diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti (che non possono essere rinviate) o comunque essenziali (necessarie a completare il ciclo di cure richiesto per la guarigione) per malattia ed infortunio erogate dai servizi pubblici o accreditati, ed agli interventi di medicina preventiva, a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

A tale scopo ai cittadini stranieri presenti irregolarmente viene assegnato un codice di identificazione, chiamato STP (Straniero Temporaneamente Presente), che è valido per 6 mesi e rinnovabile in caso di permanenza in Italia.

Se lo straniero è privo di risorse economiche sufficienti, le prestazioni sanitarie sono erogate senza oneri a carico del richiedente, eventualmente pagando una quota di partecipazione alla spesa (ticket), nei casi previsti, a parità di condizioni con i cittadini italiani.

Per non dover pagare nemmeno questa quota di partecipazione alla spesa, è indispensabile dimostrare lo stato di indigenza. Il cittadino straniero in situazione di indigenza può farsi riconoscere questa condizione sottoscrivendo, su un apposito modello, la "dichiarazione di indigenza", valida 6 mesi.

- ◆ La forte protezione riconosciuta al diritto alla salute anche allo straniero irregolare è fondata sul riconoscimento nell'art. 32 della Costituzione di tale diritto *"come fondamentale diritto dell'individuo"*; nel rispetto del principio costituzionale, è riconosciuto dal Testo unico sull'immigrazione - non modificato in questa parte dalla "Bossi-Fini" - anche allo straniero irregolare cui si devono comunque garantire *"le cure urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative e (...) i programmi di medicina preventiva"*.
- ◆ Per garantire il concreto esercizio del diritto all'assistenza sanitaria il comma 5 dell'art. 35 del Testo unico ha previsto il divieto di segnalazione all'autorità: *"L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano"*

La Corte costituzionale ha costantemente ribadito non solo che il diritto alla salute deve essere riconosciuto ad ogni individuo, senza discriminazioni in ragione della regolarità o meno del soggiorno, ma anche - in particolare nella sentenza n. 252 del 2001 - che proprio il divieto di segnalazione è condizione essenziale per l'esercizio del diritto costituzionale alla salute dello straniero comunque presente nel territorio dello Stato. Il divieto di segnalazione deve essere considerato, dunque, elemento costitutivo dello stesso diritto alla salute: solo la garanzia di non rischiare la segnalazione e quindi l'espulsione spinge queste persone a rivolgersi con tranquillità e fiducia alle strutture sanitarie pubbliche, ospedaliere e territoriali.

- ◆ La formulazione originaria del "Pacchetto sicurezza" abrogava il divieto di segnalazione, lasciando agli operatori della sanità la facoltà di decidere in merito alla segnalazione. In realtà - come hanno immediatamente rilevato giuristi ed associazioni degli operatori sanitari - il "Pacchetto sicurezza", introducendo il reato di ingresso e soggiorno irregolare e cancellando il divieto di segnalazione, in forza delle norme del Codice penale, di fatto avrebbe imposto agli operatori della salute del servizio pubblico, e in quanto tali impone pubblici ufficiali, l'obbligo di denunciare il cittadino straniero colpevole, appunto, del reato di immigrazione clandestina. La denuncia risulta obbligatoria e non solo per i medici, ma anche per gli infermieri e per tutto il personale della sanità pubblica (compreso ovviamente quello amministrativo) quando sono nell'esercizio delle loro funzioni, passibili di denuncia e di condanna penale in caso di omessa denuncia.

Questa obbligatorietà deriva dal combinato disposto del vigente art. 331 del Codice di procedura penale e dell'art. 361 del Codice penale:

- a) l'articolo 331 del Codice di procedura penale prevede, infatti, l'obbligo di denuncia di reato per il pubblico ufficiale, come ad esempio un medico che esercita la sua professione in seno al Servizio sanitario nazionale (SSN). Infatti, *"Salvo quanto stabilito dall'art. 347, i pubblici ufficiali"*

*e gli incaricati di un pubblico servizio che nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito. La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. Quando più persone sono obbligate alla denuncia per il medesimo fatto, esse possono anche redigere e sottoscrivere un unico atto. Se, nel corso di un procedimento civile o amministrativo, emerge un fatto nel quale si può configurare un reato perseguibile di ufficio, l'autorità che procede redige e trasmette senza ritardo la denuncia al pubblico ministero" (art. 331 del Codice di procedura penale - Denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico);*

**b)** *"Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferire, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da lire sessantamila (€ 30,99) a un milione (€ 516,46). La pena è della reclusione fino a un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa" (art. 361 del Codice penale - Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale).*

- ◆ Ordini ed associazioni di medici, infermieri, assistenti sociali hanno espresso un'ampia ed intensa mobilitazione contro la soppressione del divieto di segnalazione che rischia di snaturare il codice etico e la deontologia professionale degli operatori della salute, trasformandoli in delatori in camice bianco dello Stato penale, e di escludere di fatto le persone straniere irregolari dal diritto alla salute.

La cancellazione della certezza di non essere denunciati avrebbe rischiato di minare pesantemente l'esercizio effettivo del diritto assoluto alla salute, inducendo reazioni di paura e di diffidenza tra gli stranieri irregolari bisognosi di cure ed ostacolandone l'accesso alle strutture sanitarie pubbliche, con gravi ripercussioni sulla salute individuale e collettiva. Infatti, la possibilità di accedere al servizio sanitario pubblico senza paura ha consentito di conseguire risultati importanti nella tutela sanitaria dei cittadini stranieri, superando difficoltà di ogni tipo, non solo di lingua, ma di cultura della salute e di approccio ai servizi sanitari. La paura della segnalazione e dell'espulsione, invece, avrebbe allontanato gli stranieri irregolari dalle strutture sanitarie di cura e di prevenzione, impedendo l'identificazione precoce della malattia e la somministrazione tempestiva della terapia, ma anche l'acquisizione di una più matura cultura del corpo e della salute, in particolare da parte delle donne che presentano tassi di abortività molto elevati. Tra gli altri danni si sarebbe rischiato di veder tornare gli aborti clandestini, una piaga che avevamo debellato. Quella formulazione originaria, insomma, avrebbe condannato le persone straniere senza permesso di soggiorno ad una sorta di "clandestinità" sanitaria, fatta solo di incerte o perfino pericolose cure in percorsi sanitari "paralleli", privi delle garanzie della sanità pubblica, con effetti controproducenti anche sulla salute pubblica. Garantire il diritto alla salute a tutte le persone, infatti, è una scelta anche nell'interesse della collettività perché la tempestività degli interventi di prevenzione e di cura impedisce la diffusione di malattie trasmissibili. Quanto sia stato concreto il rischio di una fuga dalla sanità pubblica, con effetti gravissimi sulla salute di tutte le persone, è dimostrato dal fatto che il solo annuncio della disposizione ha diffuso paure e diffidenze nella comunità degli immigrati, spingendoli a ridurre sensibilmente il ricorso alle strutture sanitarie ed in particolare ai servizi del pronto soccorso.

- ◆ Le proteste degli operatori sanitari, delle associazioni e della Chiesa hanno prodotto l'effetto di aprire contraddizioni in seno alla maggioranza parlamentare che sulla questione ha infine approvato e un testo certamente meno inquietante.

La lettura coordinata delle norme, vecchie e nuove, che regolano l'accesso alle prestazioni sanitarie degli stranieri irregolarmente soggiornanti indica che:

- 1) come risulta dal nuovo testo dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n.286/1998 - Testo unico sull'immigrazione il cittadino straniero irregolarmente soggiornante non ha l'obbligo di esibire un valido titolo di soggiorno per accedere alle prestazioni sanitarie stabilite dall'art. 35 del Testo unico: **"Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli**

*uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati".*

2) Non essendo stato abrogato il divieto di segnalazione (*"l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano"*) gli operatori sanitari godono di una vera e propria esenzione dall'obbligo di denunciare i pazienti stranieri privi di permesso di soggiorno in forza del divieto di segnalazione sancito dal comma 5 dell'art. 35 del D. Lgs. 286/1998,

◆ La lettura sistematica delle norme consente di valutare con maggiore serenità l'effetto delle nuove norme sull'accesso alle strutture sanitarie degli stranieri irregolarmente soggiornanti. Tuttavia come sottolinea l'appello di alcune associazioni (MSF-Medici Senza Frontiere, ASGI-Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, SIMM-Società Italiana di Medicina delle Migrazioni e OIGS-Osservatorio Italiano sulla Salute Globale) *"vi il rischio di un'interpretazione non univoca della normativa in quanto l'introduzione del reato di immigrazione irregolare e gli obblighi di denuncia che da esso discendono per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblici servizi possono apparire in contraddizione con il DIVIETO DI SEGNALAZIONE prevista dal citato comma 5 dell'articolo 35. Per tale ragione, MSF, ASGI, SIMM e OISG auspicano l'approvazione di disposizioni che garantiscano la piena applicazione del DIVIETO DI SEGNALAZIONE, essendo palese che non sussiste alcuna facoltà di denuncia degli stranieri privi di permesso di soggiorno che si rivolgano alle strutture sanitarie, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con i cittadini italiani"*.

► La questione dell'accesso da parte dello straniero irregolarmente soggiornante al sistema dell'istruzione appare particolarmente delicata; infatti:

A) rimangono in vigore le norme che garantiscono ai minori comunque presenti sul territorio nazionale l'accesso all'istruzione. Questo diritto-dovere è sancito dal comma 1 dell'art. 38 del D. Lgs. n.286/1998 - Testo unico sull'immigrazione, secondo cui *"I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica"*. Che il diritto all'istruzione sia riconosciuto anche allo straniero privo di permesso di soggiorno è confermato espressamente anche dal D.P.R. 31 agosto 1999, n.394 - Regolamento di attuazione del Testo unico sull'immigrazione: *"I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva"*. Per inciso, questa norma non si occupa necessariamente ed esclusivamente dei minori perché può accadere che nel momento in cui termina gli studi uno studente sia passato alla maggiore età, come spesso si verifica anche per i non ripetenti in occasione dell'esame di diploma.

L'art 45 dello stesso D.P.R. 31 agosto 1999, n.394 prevede poi, al secondo comma, che *"l'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado"*.

Dalla formulazione di questa norma, ancora vigente, possiamo dedurre che, indipendentemente dal fatto che l'iscrizione sia avvenuta con riserva o meno, e quindi in mancanza di una documentazione completa, è comunque garantito in ogni caso il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio di ogni ordine e grado, e quindi anche del titolo conclusivo della scuola superiore, trattandosi di scuole rientranti nella definizione di *scuole di ogni ordine e grado*. Questo anche se nel frattempo il cittadino straniero, lo studente, è diventato maggiorenne, come capita a molti che si apprestano a sostenere l'esame di maturità.

Su questa questione è intervenuto anche il Consiglio di Stato che in una sentenza del 2007 ha precisato come una interpretazione normativa restrittiva, orientata ad inibire l'accesso all'esame di maturità per gli studenti irregolari divenuti maggiorenni, *"oltre ad essere priva di un fondamento normativo, rischierebbe di produrre degli effetti irragionevoli: considerato infatti che, nella maggior parte dei casi, il compimento della maggiore età avviene prima del completamento della scuola superiore"*.

- B)** Come abbiamo ripetutamente sottolineato il comma 22, lett. g) dell'articolo 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 ha modificato l'articolo 6, comma 2, del D. Lgs. n.286/1998 - Testo unico sull'immigrazione prevedendo in generale l'obbligo di esibire agli uffici della pubblica amministrazione il permesso di soggiorno, fatta eccezione per le attività sportive temporanee (come era già disposto in precedenza), per i provvedimenti inerenti l'accesso alle prestazioni sanitarie garantite dall'articolo 35, e per le prestazioni attinenti la formazione scolastica obbligatoria: **"Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati"**.
- In ambito scolastico, dunque, l'esenzione dall'obbligo di presentare il permesso di soggiorno è limitato alle sole prestazioni scolastiche obbligatorie che hanno la durata di 10 anni (Decreto del Ministero della Pubblica Istruzione 22 Agosto 2007, n. 139) e, pertanto, fino all'età minima di 16 anni. Oltre questo limitato ambito l'accesso al servizio scolastico parrebbe necessariamente subordinato all'esibizione del permesso di soggiorno.
- In caso di applicazione restrittiva della lettera della norma modificata, al di fuori dell'ambito dell'istruzione obbligatoria lo studente straniero sarà obbligato ad esibire il permesso di soggiorno per fruire del servizio scolastico. In questo caso gli effetti saranno devastanti: cancellando di fatto le norme, pur non abrogate, che riconoscono al minore privo del permesso di soggiorno il diritto-dovere dell'istruzione e la possibilità di conseguire i titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado, le nuove disposizioni provocheranno l'esclusione dal sistema dell'istruzione dello studente straniero privo del permesso di soggiorno una volta conclusa l'esperienza dell'istruzione obbligatoria.
- C)** Analogo e più grave problema si porrà per l'iscrizione al nido ed alla scuola dell'infanzia che non sono compresi nelle "prestazioni scolastiche obbligatorie": senza permesso l'iscrizione non potrà essere accolta, penalizzando pesantemente piccoli ed adulti, i genitori, insieme. Perché, stando così le cose, i genitori dei bimbi non avranno via d'uscita: o rinunceranno ad iscrivere i figli a nidi e materne pubbliche o, se lo faranno, correranno il rischio di essere denunciati e perseguiti per il reato di soggiorno illegale.
- D)** Infatti anche gli operatori dei servizi dell'infanzia e dell'istruzione nell'esercizio della loro funzione sono pubblici ufficiali e incaricati di pubblici servizi ed, in quanto tali, in forza degli articoli 361 e 362 del codice penale hanno l'obbligo di denunciare qualsiasi reato perseguibile d'ufficio - quale è il reato di ingresso e soggiorno illegale - di cui essi vengano a conoscenza nell'esercizio o a causa della funzione. Ma, a differenza degli operatori della sanità, per chi opera nell'ambito scolastico non vige il divieto di segnalazione sancito dal comma 5 dell'art. 35 del D. Lgs. 286/1998 (*"l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano"*). Cosa faranno gli incaricati di pubblico servizio, i dirigenti e gli operatori di nidi, di materne comunali e statali e dell'istruzione?.

## **PUNITA CON LA RECLUSIONE DA 6 MESI A 3 ANNI E CON LA CONFISCA DELL'IMMOBILE LA LOCAZIONE AL CITTADINO STRANIERO IRREGOLARE.**

**Chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, è punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni**

**La condanna con provvedimento irrevocabile ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, anche se e' stata concessa la sospensione condizionale della pena, comporta la confisca dell'immobile, salvo che appartenga a persona estranea al reato (Modifica all'art. 12, comma 5 bis del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

## **NOTE**

► Il reato di cessione di alloggio a straniero irregolarmente soggiornante è stato introdotto, nell'ambito del complessivo "Pacchetto sicurezza", dalla Legge 24 luglio 2008, n. 125 di conversione del Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», che ha previsto oltre alla pena della reclusione la pena accessoria della confisca dell'immobile. La legge n. 94 ha modificato questa recente disposizione, precisando i presupposti del reato (si parla ora non di cessione a titolo oneroso di immobile, ma dare alloggio o di cedere in locazione un immobile) ed individuando la sussistenza della irregolarità al solo momento della stipula o del rinnovo del contratto (situazioni di irregolarità determinate dalla successiva revoca o dal successivo mancato rinnovo del permesso di soggiorno sono difficilmente controllabili dal proprietario dell'alloggio), mentre ha confermato la pena accessoria della confisca dell'immobile.

► Si tratta di una nuova ipotesi di reato, prima del tutto inesistente, che si pone nell'ottica della dilatazione rispetto alle persone straniere dei fatti relativi che vengono considerati come reati, sanzionati con pene severissime: la disposizione, come altre del Pacchetto sicurezza, si pone esplicitamente l'obiettivo di fare "terra bruciata" intorno al cittadino straniero privo di titolo di soggiorno.

► La nuova ipotesi di reato pone alcune questioni interpretative di non agevole soluzione in relazione sia all'individuazione dei soggetti responsabili in caso di locazione effettuata attraverso un contratto di mediazione o di agenzia, sia agli accertamenti imposti a chi concede l'alloggio al cittadino straniero.

► La nuova disposizione prevede di fatto l'obbligo di accertare una situazione giuridica di non facile accertamento - il trovarsi illegalmente sul territorio - la cui valutazione merita di volta in volta complessi approfondimenti giuridici, anche perché la legislazione prevede talune ipotesi in cui il rilascio o meno di un titolo di soggiorno è affidato alla discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza.

► Si deve tenere conto, inoltre, del pessimo funzionamento del sistema di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno attraverso le Poste che costringe gli stranieri a rimanere in possesso per lungo tempo della sola ricevuta postale, in attesa di un permesso che viene effettivamente rilasciato dalle questure agli stranieri molti mesi dopo la presentazione delle domande. Considerato che non tutti sono a conoscenza del fatto che il possesso della ricevuta attesta comunque la regolarità del soggiorno, è facile ipotizzare che molti proprietari di immobile, temendo di incorrere in una sanzione penale, rifiuteranno di vendere o più normalmente di affittare allo straniero che esibisca loro la ricevuta postale della domanda di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno anziché il permesso di soggiorno in corso di validità.

Ancora maggiori poi le difficoltà in caso di compravendita, con la stipula di una promessa di vendita condizionata alla futura ed incerta esibizione del permesso effettivamente rilasciato solo dopo molti mesi.

► Questa norma è destinata a produrre l'indiretto effetto di disincentivare ulteriormente la cessione di immobili a stranieri, rendendo più difficili e costosi sia l'effettiva integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti, sia il regolare ingresso per lavoro subordinato od autonomo, in cui la disponibilità di un alloggio è uno dei presupposti richiesti per il rilascio del visto di ingresso.

► Peraltro, la norma si presta ad essere comunque facilmente elusa tramite il ricorso a intermediari o prestanomi, italiani o stranieri regolarmente soggiornanti, o a falsi contratti di comodato a titolo gratuito che in realtà celano una locazione. Queste pratiche avranno ripercussioni sul subconduttore straniero irregolare, che dovrà pagare al prestanome un sovrapprezzo sul canone, aggravando le già pesanti situazioni di sfruttamento e discriminazione nell'accesso agli alloggi che già subiscono le persone straniere.

## **MATRIMONIO SOLO CON PERMESSO DI SOGGIORNO.**

**Lo straniero che intenda contrarre matrimonio deve presentare anche un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano, oltre al passaporto ed al nulla osta al matrimonio precedentemente sufficienti per sposarsi (Modifica dell'art. 116 del Codice civile).**

## **NOTE**

► Introducendo l'obbligo di presentare il titolo di soggiorno viene impedito il matrimonio dei cittadini stranieri irregolari: diventa impossibile non solo il matrimonio dello straniero irregolare con un cittadino italiano - che, sussistendo il divieto di espulsione per lo straniero coniuge di italiano, consentirebbe il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di famiglia - ma anche il matrimonio che non comporterebbe nessun tipo di regolarizzazione quale quello tra stranieri di cui almeno uno sia in condizione di irregolarità.

► Con la motivazione di contrastare i matrimoni di comodo viene di fatto cancellato il diritto fondamentale alla creazione di una famiglia.

Questa disposizione viola il dettato della Costituzione italiana, in particolare il combinato disposto degli articoli 3 (eguaglianza davanti alla legge), 29 (riconoscimento dei diritti della famiglia), 30 (dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli) e 31 (la Repubblica agevola la formazione della famiglia) della Cost., in quanto discriminatoria nei confronti degli stranieri, subordinando l'esercizio del diritto a contrarre matrimonio - che è un diritto fondamentale della persona e non di cittadinanza - al possesso di un documento che attesti la regolarità del soggiorno.

► La norma contrasta altresì con gli articoli 9 e 21 della Carta di Nizza, nonché con gli articoli 12 e 14 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che riconoscono a ciascun individuo il diritto al matrimonio e vietano qualsiasi discriminazione fondata sull'origine nazionale o sociale e viola anche l'art. 23, comma 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

► Inoltre, in presenza di figli minorenni, la disposizione pregiudica seriamente il diritto di questi ultimi ad uno *status* familiare e all'unità della famiglia, in quanto ostacola il consolidamento dei legami per coloro che vorrebbero scegliere l'istituto del matrimonio, con violazione del diritto dei minorenni all'identità e all'unità familiare di cui agli artt. 8, 9 e 10 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

► Per queste ragioni l'impedimento al matrimonio viola anche l'art. 117, comma 1 della Cost. che impone alle leggi italiane di rispettare gli obblighi internazionali.

#### **TRASFERIMENTO DI DENARO SOLO CON IL PERMESSO DI SOGGIORNO. IL GESTORE DEVE SEGNALARE ALLA POLIZIA LO STRANIERO PRIVO DI TITOLO DI SOGGIORNO.**

Trascorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, l'agente in attività finanziaria che presta servizi di trasferimento di danaro deve acquisire e conservare per 10 anni copia del titolo di soggiorno dell'utente straniero. In mancanza del titolo di soggiorno, il gestore deve effettuare segnalazione, entro 12 ore, all'autorità locale di pubblica sicurezza, trasmettendo i dati identificativi del richiedente. Le copie di documenti identificativi e dei titoli di soggiorno devono essere rese disponibili ad ogni richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza. L'inosservanza di tali disposizioni è sanzionata con la cancellazione dall'elenco degli agenti in attività finanziaria.

#### **NOTE**

► Anche questa norma, come altre disposizioni evidentemente persecutorie, è finalizzata a fare terra bruciata attorno alle persone prive del permesso di soggiorno, impedendo il compimento di qualunque atto di vita civile, in questo caso il trasferimento delle rimesse in patria, che per molti Paesi costituisce una fondamentale fonte di ricchezza.

#### **PUNITO CON LA RECLUSIONE DA 1 A 5 ANNI IL FAVOREGGIAMENTO DI INGRESSO IRREGOLARE.**

Vengono inasprite tutte le norme legate al favoreggiamento dell'ingresso irregolare: chi promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti all'ingresso nel territorio dello Stato o anche di un altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da 1 a 5 anni e con la multa di 15.000 per ogni persona. La pena è aumentata in presenza di varie circostanze aggravanti: l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato riguardano 5 o più persone; la persona è stata esposta a pericolo per la sua vita o la sua incolumità o sottoposta a trattamento inumano o degradante, ecc. (Modifica all'art. 12,

commi 1,3, 3 ter, 4 e introduzione del comma 4 bis del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).

**PUNITO CON LA RECLUSIONE RECLUSIONE DA 1 A 6 ANNI LO STRANIERO CHE UTILIZZA DOCUMENTI CONTRAFFATTI O ALTERATI.**

È punito con la reclusione da 1 a 6 anni non solo chi contraffà o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, come nel testo previgente, ma anche chi utilizza documenti contraffatti o alterati (Modifica all'art. 5, comma 8 bis del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).

**OSTATIVE ALL'INGRESSO ANCHE LE CONDANNE CON SENTENZA NON DEFINITIVA**

**A) Sono ostative all'ingresso dello straniero in Italia anche quando la sentenza sia non definitiva le condanne per reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite (Modifica all'art. 4 comma 3 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

**B) Sono ostative all'ingresso anche le condanne con sentenza irrevocabile per uno dei reati relativi alla tutela del diritto d'autore o alla contraffazione o alterazione a fini commerciali di marchi industriali o di segni distintivi di opere dell'ingegno (Modifica all'art. 4 comma 3 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

**NOTE**

**A)** Riconoscendo per una categoria di persone come rilevante anche la condanna a titolo non definitivo si viola palesemente il principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza (art. 27 della Costituzione).

**B)** La norma appare superflua perché la condanna con sentenza irrevocabile per i reati in materia di tutela del diritto di autore, di contraffazione, uso e commercio di marchi o segni distintivi contraffatti già comporta la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 26, comma 7 bis del testo unico sull'immigrazione) e quindi il divieto di ingresso nel territorio italiano.

**PERMESSO DI SOGGIORNO.**

**A) PDS A PUNTI - E' disposta l'istituzione di un "accordo di integrazione" articolato in crediti da sottoscrivere al momento della richiesta di rilascio del permesso di soggiorno. Lo straniero si impegna a raggiungere precisi obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione, ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare. Un apposito regolamento da emanare entro 180 giorni stabilirà i criteri e le modalità di sottoscrizione dell'accordo di integrazione (Modifica al Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998 con inserimento dell'art. 4 bis).**

**B) TASSA SUI PERMESSI - La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo sarà fissato - fra un minimo di 80 e un massimo di 200 € - con un successivo decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dell'interno. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta asilo, per protezione sussidiaria, per motivi**

umanitari (Modifica all'art. 5 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998 con introduzione del comma 2 ter).

**FONDO RIMPATRI** - È istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza alimentato da metà del gettito dei contributi versati dagli stranieri per rilascio e rinnovo dei permessi, nonché da eventuali appositi contributi dell'Unione europea (Modifica al Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998 con introduzione dell'art. 14 bis).

**C) RINNOVO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO** - Il rinnovo del permesso di soggiorno è richiesto dal cittadino straniero al questore della provincia in cui dimora, almeno 60 giorni prima della scadenza (Modifica all'art. 5, comma 4 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).

**D) TEST DI LINGUA ITALIANA PER IL PDS CE** - Per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (è il titolo di soggiorno a tempo indeterminato che ha sostituito la carta di soggiorno) lo straniero deve superare un test di conoscenza della lingua italiana. Le modalità di svolgimento sono determinate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Modifica all'art. 9 Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998 con inserimento del comma 2 bis).

**E) OBBLIGO DI ESIBIRE DOCUMENTI** - Il cittadino che, su richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, senza giustificato motivo rifiuta di esibire il passaporto o altro documento di identificazione, il permesso di soggiorno o altro documento che dimostra la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad 1 anno e con l'ammenda fino ad euro 2.000, inasprendo la pena dell'arresto fino a 6 mesi e dell'ammenda fino a lire 800.000 prevista nel testo precedente (Modifica all'art. 6, comma 3 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).

**F) È punito con la reclusione da 1 a 6 anni non solo chi contraffà o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno, come nel testo previgente, ma anche chi utilizza documenti contraffatti o alterati (Modifica all'art. 5, comma 8 bis del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

## **NOTE**

**A)** La norma che introduce il PdS a punti accoglie sostanzialmente la proposta contenuta nell'emendamento presentato da alcuni senatori della Lega Nord: Bricolo, Mauro, Bodega, Mazzatorta e Vallardi. L'idea di far sottoscrivere al cittadino straniero un "Accordo di integrazione" con lo Stato, per impegnarsi a rispettare i valori della Costituzione italiana ed a *"partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società"* può apparire persino ragionevole, ma in realtà la norma mira non a definire un percorso di responsabile integrazione sociale, ma essenzialmente ad inasprire la condizione di insicurezza e di precarietà del cittadino straniero rispetto al rilascio ed al mantenimento del permesso di soggiorno, attraverso un rigido sistema di parametri premiali o sanzionatori, proprio come avviene per la patente a punti. Nel caso di azzeramento dei crediti sono previste la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione.

► La disciplina del meccanismo verrà stabilita successivamente da un apposito regolamento, in attesa del quale osserviamo che l'emendamento dei senatori leghisti proponeva soluzioni inquietanti, prevedendo con il rilascio del PdS l'assegnazione di un punteggio iniziale di 10 crediti in presenza dei seguenti requisiti:

- 1) livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, certificato in rapporto agli standard minimi definiti nel Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa;
- 2) adesione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al Decreto del Ministero dell'interno 23 aprile 2007;
- 3) conoscenza basilare delle regole fondamentali dell'ordinamento giuridico il cui rispetto costituisce un presupposto indispensabile per la convivenza pacifica.

In occasione del rinnovo del PdS permesso di soggiorno, poi, il cittadino straniero potrebbe aumentare i crediti attribuiti inizialmente dimostrando:

- a. la mancanza, per il periodo di due anni, di violazioni di una norma di comportamento che provochi la decurtazione dei crediti (condanna per violazione di una delle norme del codice penale non soggetta all'ordine di espulsione del giudice; illeciti amministrativi; illeciti tributari);
- b. il superamento di un corso diretto a verificare il livello di integrazione sociale e culturale del cittadino straniero ed il raggiungimento degli obiettivi di integrazione sottoscritti;
- c. un livello adeguato di partecipazione economica e sociale alla vita della comunità nazionale e locale.

Sempre nell'emendamento leghista, dopo i criteri di decurtazione dei crediti, sulla falsa riga del sistema "patente a punti", si ammetteva la possibilità di recupero con appositi corsi di integrazione *"volti a coinvolgere lo straniero in attività socialmente utili"*.

► La stipula dell'Accordo di integrazione viene indicata quale condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno, come già avviene in altri Paesi europei. Ma "accordo" significa incontro di due o più volontà per dar vita ad un successivo rapporto. L'emendamento, invece, non si chiede affatto se anche lo Stato debba partecipare al "gioco", mettendo sul piatto una posta che non sia il solo permesso di soggiorno, ma qualcosa di più.

La Francia, ad esempio, con la riforma del 2006 *"Loi n. 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration"* ha pure previsto un "contratto di accoglienza ed integrazione" che deve essere sottoscritto dagli stranieri, di età compresa tra i 16 e i 18 anni, ammessi per la prima volta nel Paese e che intendano rimanervi stabilmente, ma ha pure messo a disposizione degli immigrati gli strumenti pubblici per la formazione linguistica e civica. L'emendamento leghista, invece, non prevede alcun impegno a carico dello Stato.

► Per non subire la decurtazione dei crediti, ad ogni rinnovo l'emendamento leghista richiedeva la dimostrazione del superamento di un corso atto a verificare il livello di integrazione sociale e culturale del cittadino straniero e il raggiungimento degli obiettivi di integrazione sottoscritti, un livello adeguato di partecipazione economica e sociale alla vita della comunità nazionale e locale ed infine di non aver subito condanne o commesso illeciti amministrativi o illeciti tributari.

A parte altre considerazioni, i senatori leghisti dimenticano che in Italia i permessi di soggiorno hanno durata anche di pochi mesi e comunque al massimo di 1 anno per i permessi dei lavoratori con contratti di lavoro a termine e dei loro familiari.

► Il sistema dovrà evidentemente prevedere anche la soluzione ad alcuni problemi: "Chi deve attribuire i crediti? A chi il compito di verificare e valutare l'attuazione dell'Accordo di integrazione?" Sempre secondo l'emendamento leghista dovrebbe provvedervi l'autorità competente al rilascio e rinnovo del PdS; in altri termini, l'ufficio immigrazione della questura o dell'UTG (Ufficio Territoriale del Governo, cioè le Prefetture o, in Trentino, il Commissariato del Governo) che dovrebbero accertare il livello adeguato di conoscenza della lingua italiana (acquisendo un certificato), l'adesione alla Carta dei valori (sarà sufficiente una firma?) ed infine la "conoscenza basilare delle regole fondamentali dell'ordinamento giuridico il cui rispetto costituisce un presupposto indispensabile per la convivenza pacifica", attraverso un vero e proprio esame, quindi. Tutto ciò quando questure e UTG non riescono a garantire neppure lontanamente i tempi di legge per la consegna di permessi e nulla osta.

**B)** La tassa sul permesso di soggiorno, pudicamente ribattezzata "contributo", rappresenta un iniquo ed assurdo balzello voluto dalla Lega per finanziare un fondo per i rimpatri: in un momento di grave crisi come questo, in cui si mettono in pista misure come il "bonus famiglia" da 200 a 1000 € per soccorrere i più deboli, e da molte parti si invocano sgravi fiscali, si infligge un intollerabile sacrificio ad una categoria strutturalmente in difficoltà (lavori scarsamente retribuiti, precarietà, famiglie monoreddito, assenza della rete familiare di protezione, discriminazione nell'accesso a talune prestazioni sociali...).

► I ministri leghisti si sono detti stupiti delle critiche alla "tassa" perché in fondo il contributo *«somiglia molto a quello che paghiamo quando facciamo il passaporto o chiediamo una certificazione»*. Ebbene, gli stranieri già "contribuiscono", pagando già una bella somma per il rilascio e il rinnovo del permesso: per l'esattezza 72 euro e 12 centesimi (30 per l'assicurata da inoltrare alla posta; 27,50 come contributo al Poligrafico dello Stato che deve stampare il permesso elettronico, 14,62 per la marca da di bollo).

► I cittadini immigrati già pagano la tassa attuale con frequenza insopportabile e per un carico familiare pesantissimo, che rendono vessatorio e persecutorio l'ulteriore "contributo". Infatti:

- a differenza di quanto avviene in alcuni Paesi europei, il contributo è richiesto a ciascuno dei componenti di un unico nucleo familiare (coniuge e figli ultraquattordicenni sono titolari di un proprio permesso per motivi di famiglia) cosicché, per 4 persone, già oggi il costo minimo sale ad oltre 288,00 €, somma non esattamente trascurabile, in particolare per una famiglia monoreddito;
- a causa della breve durata dei permessi di molti lavoratori si è costretti a frequenti rinnovi. Infatti di norma la durata del permesso per motivi di lavoro subordinato corrisponde alla durata del contratto di lavoro, con un massimo di 2 anni in caso di rapporto di lavoro a tempo indeterminato e di 1 anno per lavori a termine, ma in caso di contratti di lavoro di brevissima durata il permesso scade insieme al lavoro. Un lavoratore straniero con rapporti di lavoro discontinui è costretto, pertanto, a rinnovare più di una volta nell'arco dell'anno il permesso per sé e per i familiari, con un costo complessivo pesantissimo.

► Bossi ha ricordato che questo "contributo" si paga in tutta Europa. In effetti è vero che anche negli altri Paesi europei si paga un contributo: per esempio, in Belgio varia da 7,00 a 12,00 € e nel Regno Unito si aggira attorno alle 350 sterline, a carico in parte del datore di lavoro, in parte del lavoratore. Il contributo già pagato in Italia, quindi, si porrebbe nel mezzo rispetto a quanto previsto in Belgio e nel Regno Unito e sotto questo profilo l'Italia sarebbe perfettamente allineata agli altri Paesi europei. Ma il contributo ha un senso in funzione del servizio erogato, mentre in Italia, a differenza di tutti gli altri Paesi europei, più che un servizio c'è un disservizio. Infatti, a fronte di una previsione di legge (art. 5, comma 9, del Testo unico sull'immigrazione) che imporrebbe il rilascio, il rinnovo o la conversione del permesso entro 20 giorni dalla data della domanda, i tempi reali sono ormai interminabili (anche 2 anni), tanto che in molti casi il permesso rinnovato risulta già scaduto al momento della consegna. Sino all'effettivo rilascio del documento, il lavoratore straniero ha quale unica prova della sua condizione di "regolare" una ricevuta cartacea, andando così incontro ad innumerevoli problemi pratici nella gestione della vita quotidiana: un datore di lavoro o il proprietario di un appartamento sono restii ad assumere o dare in locazione il proprio immobile a persona che ancora non sanno se sarà giudicata "in regola" o "non in regola"; una visita ai lontani parenti si rivela impresa spesso impossibile poiché con la esibizione della sola ricevuta si può andare nel proprio Paese d'origine, ma solo direttamente, senza attraversare Paesi dell'area Schengen.

► Nel nome dell'Europa si tartassano i cittadini immigrati, ma mentre in tutti i Paesi esiste un robusto Fondo per l'integrazione degli immigrati, in Italia si tagliano i fondi per le politiche di accoglienza e di integrazioni e si destinano le risorse prelevate dagli stranieri al finanziamento delle politiche di repressione.

► L'introduzione di questo ulteriore contributo a carico degli immigrati non è destinata a finanziare la riforma radicale di una macchina burocratica al collasso e per garantire finalmente un servizio efficiente, con tempistiche allineate a quelle degli altri Paesi europei. Al contrario, il gettito del balzello è destinato a finanziare i rimpatri forzati dei "clandestini". Maroni ha anche calcolato quanto potrebbe rendere allo Stato la tassa sul permesso: *"ipotizzando un milione di permessi all'anno tra nuovi e rinnovi ed una quota di 100 € a permesso - ha detto - avremo 100 milioni di € all'anno che confluiranno in un fondo al Viminale che servirà per finanziare i rimpatri dei clandestini"*. La logica sottesa è aberrante, presupponendo in capo al cittadino straniero una sorta di responsabilità collettiva (paghi per tutti gli stranieri che entrano nel nostro territorio in modo irregolare: sei anche tu "straniero" e, quindi, in fondo "della stessa razza") o una sorta di responsabilità preventiva ("ora sei regolare ma prima o poi violerai le nostre leggi: intanto paghi, perché prima o poi ci troveremo costretti a spendere dei soldi per espellerti").

**C)** La disposizione modifica i termini entro i quali il cittadino straniero deve presentare la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno giunto a scadenza: almeno 60 giorni prima della scadenza, mentre la norma previgente prevedeva almeno 90 giorni prima della scadenza nel caso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato con contratto a tempo indeterminato ed almeno 60 giorni prima nel caso di lavoro con contratto a tempo determinato.

La norma, comunque, non pare destinata a provocare conseguenze di particolare rilievo: attualmente molti stranieri, dati i lunghi tempi della procedura, tendono a presentare la domanda di rinnovo anche diversi mesi prima della scadenza.

► Si deve considerare, inoltre, che la domanda di rinnovo può essere presentata anche dopo i termini stabiliti, ma non oltre 60 giorni dopo la scadenza del permesso: se la domanda viene presentata oltre questo termine, il rinnovo del permesso può essere rifiutato ed il cittadino straniero può essere espulso, a meno che il ritardo non sia provocato da documentate cause di forza

maggiore (ad esempio, malattia o incidente). Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, tuttavia, la presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno oltre il termine di 60 giorni dopo la scadenza non provoca l'espulsione automatica del cittadino straniero: l'espulsione può essere ordinata solo se la domanda di rinnovo è respinta perché mancano i requisiti richiesti dalla legge.

## **MINORI NON ACCOMPAGNATI.**

**Ai minori non accompagnati titolari del permesso di soggiorno per minore età al compimento dei 18 anni viene rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo solo se sono in possesso congiuntamente di tutti i seguenti requisiti: risultano affidati o sottoposti a tutela, si trovano in Italia da almeno 3 anni, hanno partecipato per almeno 2 anni ad un progetto di integrazione gestito da enti pubblici o privati, dispongono di un alloggio e frequentano un corso di studi o svolgono un lavoro retribuito o dispongono comunque di un contratto di lavoro, anche se non ancora iniziato (Modifica all'art. 32, comma 1 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

## **NOTE**

► I minori stranieri non accompagnati sono quei minori stranieri che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Oltre ai minori completamente soli, dunque, rientrano in questa definizione anche i minori che vivono con adulti diversi dai genitori, che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana.

<b>Tab. 5 MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI SEGNALATI IN ITALIA</b>							
<b>Anno</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>N. minori</b>	<b>8.307</b>	<b>8.146</b>	<b>7.040</b>	<b>8.194</b>	<b>8.100</b>	<b>7.583</b>	<b>6.453</b>

*Fonte: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - Secondo Rapporto 2007, Roma, 2008.*

► I minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con legge n. 176/91. La Convenzione stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto in conto come considerazione preminente il superiore interesse del minore (principio del "superiore interesse del minore") e che i principi da essa sanciti devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni (principio di "non discriminazione").

► La Convenzione riconosce a tutti i minori un'ampia serie di diritti, tra cui il diritto alla protezione, alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dallo sfruttamento, alla partecipazione.

► Per la legge italiana i minori stranieri non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (art. 19, comma 2, lett. a del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998) ed hanno il diritto, di ottenere comunque un permesso di soggiorno per minore età se non vi sono le condizioni per rilasciare un altro tipo di permesso (per affidamento, per motivi familiari ecc.).

Prima dell'approvazione del "Pacchetto sicurezza" il Testo unico prevedeva che al compimento della maggiore età avessero diritto ad un nuovo permesso - per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per cura o esigenze sanitarie - i giovani stranieri già titolari di un permesso di soggiorno per minore età che:

1. erano affidati o sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 343 Codice Civile (art. 32 T.U. c. 1 del Testo unico 286/98);
2. si trovavano in Italia da almeno 3 anni, avevano partecipato per almeno due anni ad un progetto di integrazione gestito da enti pubblici o privati, disponevano di un alloggio e frequentavano un corso di studi o svolgevano un lavoro retribuito o disponevano comunque di un contratto di lavoro (art. 32 c.1-bis e ter T.U. 286/98).

Sentenze della Corte Costituzionale (sentenza n. 198 del 5 giugno 2003) e del Consiglio di Stato ed, infine, la Direttiva del Ministro dell'interno dell'8 marzo 2008 hanno inequivocabilmente precisato che i requisiti dovevano sussistere alternativamente e non congiuntamente, come invece veniva interpretato da molte questure.

► La L. 94 modifica ora l'articolo 32 del Testo unico, richiedendo non più alternativamente (o/o), ma congiuntamente (e/e), sia il requisito della presenza sul territorio italiano da almeno 3 anni con la partecipazione a un progetto di integrazione sociale, che quello dell'esistenza di un provvedimento di affidamento o di tutela per ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

► La nuova disposizione è destinata ad escludere dalla possibilità di continuare una vita regolare la grande massa di minorenni stranieri non accompagnati che non sono in possesso di entrambi i requisiti.

Al compimento della maggiore età, infatti, non potranno ottenere un permesso di soggiorno i minori che, pur affidati o sottoposti a tutela, siano entrati in Italia dopo il compimento dei 15 anni e/o non possano dimostrare di aver partecipato a un progetto di integrazione per almeno 2 anni. Questi ragazzi, anche nei casi in cui siano iscritti a scuola o abbiano un contratto di lavoro, alla maggiore età verranno espulsi o resteranno in Italia come stranieri irregolari con il rischio di essere coinvolti in attività illegali e in forme comunque di sfruttamento.

► Questa esclusione introduce una disparità di trattamento tra i minori stranieri presenti in Italia che non trova un ragionevole fondamento nei principi dell'ordinamento italiano, costituendo una violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 3 della nostra Costituzione e dall'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

► I percorsi di integrazione di tutti quei minori che avranno scelto di restare comunque nelle comunità d'accoglienza e di seguire i progetti di inserimento scolastico e formativo, pur non avendo il requisito dell'ingresso da almeno 3 anni, saranno bruscamente interrotti alla maggiore età: ciò rappresenterà per lo Stato italiano un assurdo spreco delle risorse economiche ed umane investite per l'integrazione di questi minori.

► Peraltro la nuova disposizione rischia di costituire un incentivo ad un'immigrazione in età sempre più precoce: se l'ingresso in Italia da almeno 3 anni costituirà un requisito necessario per restare regolarmente dopo la maggiore età, molti bambini e genitori saranno probabilmente spinti ad anticipare la migrazione verso l'Italia prima dei 15 anni. Questo dato è confermato anche dall'esperienza: quando per un certo periodo prevalse l'interpretazione per cui i minori che erano entrati in Italia da meno di 3 anni non potevano in alcun caso ottenere un permesso di soggiorno alla maggiore età, secondo la testimonianza di numerosi operatori si assistette effettivamente a un abbassamento dell'età media di arrivo.

## **L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA PUÒ ESSERE SUBORDINATA ALLA VERIFICA DELLE CONDIZIONI IGIENICO-SANITARIE DELL'IMMOBILE. ISTITUITO IL REGISTRO DELLE PERSONE SENZA FISSA DIMORA.**

**A) L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono essere subordinate alla verifica (*"possono dar luogo alla verifica"*) da parte dei competenti uffici comunali delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie (Modifica alla legge 24 dicembre 1954, n. 1228).**

**Il cittadino straniero viene cancellato dall'anagrafe della popolazione residente - perde cioè la residenza - se non rinnova la dichiarazione di dimora abituale entro 6 mesi (1 anno nella formulazione previgente) dalla scadenza del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere nei successivi 30 giorni. Alla dichiarazione deve essere allegato il permesso di soggiorno rinnovato (Modifica all'art. 11, comma 1, lett. c del DPR 30 maggio 1989, n. 223).**

**B) Presso il Ministero dell'interno viene istituito un apposito registro nazionale delle persone senza fissa dimora; le modalità di funzionamento del registro saranno stabilite con decreto del Ministro dell'interno (Modifica alla legge 24 dicembre 1954, n. 1228 con inserimento di un nuovo comma dopo il comma 3, art.2).**

### **NOTE**

**A) È necessario ricordare che la residenza è particolarmente importante per tutti i cittadini, italiani e stranieri, per l'accesso ad una serie di servizi e prestazioni e per il compimento di fondamentali atti giuridici. Infatti, ad esempio, l'iscrizione anagrafica consente l'accesso al sistema dei servizi sanitari e**

sociali ed alle misure di protezione sociale (edilizia residenziale pubblica, indennità di mobilità, ecc.) ed è requisito per l'iscriversi nelle liste di collocamento, ottenere o rinnovare documenti e certificati, sottoscrivere contratti, ottenere la patente di guida... Per gli stranieri comunitari, inoltre, l'iscrizione anagrafica permette l'accertamento del diritto di soggiornare e del diritto di soggiorno permanente dopo i primi cinque anni di iscrizione, come pure per l'iscrizione alle liste per l'elettorato a livello comunale ed europeo. Per gli stranieri non comunitari la residenza anagrafica protratta per un numero determinato di anni è necessaria per maturare il diritto a presentare la domanda di cittadinanza o di godimento di alcune prestazioni sociali (ad esempio, interventi di politica abitativa provinciale, prestazioni sociali della regione Trentino-Alto).

► La nuova norma modifica sostanzialmente le disposizioni normative che disciplinano l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente (L.24 dicembre 1954, n.1228 - Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, il Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n.223 - Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, la Circ. M. Interno 29 maggio 1995, n.8 - Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente di cittadini italiani) che stabilisce alcuni principi fondamentali:

- l'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo del cittadino e non una concessione discrezionale: la sua concessione non può essere subordinata ad alcuna condizione oltre alla dimora abituale del cittadino nel territorio del comune. È contraria alla legge, e lede i diritti del cittadino, la richiesta di documentazione che dimostri la disponibilità di un'abitazione, lo svolgimento di un'attività lavorativa, ecc. nel territorio del comune.
- I principi in materia di iscrizione anagrafica contenuti nelle disposizioni normative hanno valore generale e devono essere applicati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale per non determinare discriminazioni a danno dei cittadini. Di conseguenza, poiché il servizio anagrafico è un servizio di competenza dello Stato, gestito dai comuni per conto dello Stato, il sindaco, nel gestire tale servizio in veste di ufficiale di anagrafe agisce quale ufficiale di Governo, cioè quale organo dello Stato e non quale capo dell'amministrazione comunale, e deve attenersi scrupolosamente alla legislazione nazionale vigente, senza poter invocare normative di carattere locale (da queste norme è derivata l'illegittimità dell'ordinanza del sindaco di Cittadella - ordinanza n°258 del 16.11.2007 - che stabiliva specifiche condizioni locali per l'iscrizione anagrafica).

► A sciogliere dubbi interpretativi e tentennamenti sul diritto soggettivo alla residenza è intervenuta nel 1995 una circolare sull'iscrizione nell'anagrafe emanata dal Ministero dell'Interno (Circ. M. Interno 29 maggio 1995, n.8, Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente di cittadini italiani) che ha precisato, in termini imperativi e vincolanti per tutti i comuni italiani, che *"l'iscrizione anagrafica (...) costituisce un diritto soggettivo del cittadino"*... di tutti i cittadini, anche di quelli senza fissa dimora o senza tetto, come la circolare indicava in modo inequivocabile. Infatti, ai fini dell'iscrizione anagrafica - recitava la circolare - conta solo la situazione di dimora abituale nel territorio comunale e non doveva assumere alcun rilievo la natura dell'alloggio: pertanto, aveva diritto alla residenza anche il cittadino che alloggiava in fabbricati privi di licenza di abitabilità o non conformi alle prescrizioni urbanistiche oppure in grotte, roulotte, ecc. E, quindi, il rifiuto dell'iscrizione anagrafica - che pure è stato opposto dai sindaci di molti comuni, costantemente sconfessati poi in sede di giudizio - ha costituito una violazione di un diritto riconosciuto e garantito dalle leggi.

► La nuova legge introduce una modifica all'art. 1 della legge n. 1228/54 sull'ordinamento dell'anagrafe della popolazione residente, inserendo la previsione che *"L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie"*.

◆ Rispetto alla norma originariamente contenuta nel testo del disegno di legge la legge contiene 2 modifiche:

- 1) si attenua lievemente la rigidità della disposizione che originariamente subordinava la residenza anagrafica al possesso di un certificato di idoneità igienico-sanitaria: la verifica delle condizioni igienico-sanitarie non è più automatica, ma diviene discrezionale (*"possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali"*);
- 2) è stata cancellata la parte del testo originario che prevedeva che il comune dovesse svolgere la verifica per chi chiedeva la residenza o il cambio di residenza; vi era poi un silenzio-assenso di 30 giorni, scaduti i quali vi era una residenza provvisoria. Si trattava di

una procedura infame e macchinosa, ma che comunque garantiva tutti i cittadini dalle lungaggini della procedura burocratica.

- ◆ La nuova formulazione pone alcune questioni che legittimano l'obiezione di costituzionalità:
- a) La prima questione riguarda l'indeterminatezza della norma dal punto di vista del riferimento: cosa si intende per condizioni igienico-sanitarie dell'immobile a scopo abitativo?. La norma non fa riferimento a niente di preciso, non a norme oggettive o a dati tecnici: non cita il Testo unico in materia di edilizia n. 380 del 2001 e nemmeno il Testo unico in materia sanitaria. Tuttavia è probabile che l'applicazione della nuova norma così genericamente formulata richiami non solo i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione (D.M. Sanità 5 luglio 1975), ma anche gli altri requisiti richiesti ai fini del rilascio della certificazione di agibilità (l'art. 24 comma 1 che disciplina la funzione del certificato di agibilità recita: *"Il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente"*). Se così sarà le conseguenze saranno pesantissime: è infatti noto che gran parte degli alloggi italiani, anche pubblici, non è dotata di tale certificazione, essendo stati realizzati prima dell'entrata in vigore della relativa normativa che la impone, come di quella relativa alla conformità degli impianti tecnologici. In ogni caso, se si considera la nozione che di residenza da l'art. 43 del Codice Civile (*"La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale"*), appare evidente che il requisito richiesto è la condizione soggettiva della dimora abituale in un comune del territorio nazionale e che le caratteristiche dell'alloggio non dovrebbero avere alcuna rilevanza.
- b) La questione della residenza, che è condizione fondamentale per l'accesso ai diritti di cittadinanza, viene affidata alla soggettività, alla discrezionalità (*"possono dar luogo alla verifica"*) delle amministrazioni comunali e dei loro funzionari, i quali potranno decidere, di volta in volta, se fare la verifica o non farla e quali criteri far valere o meno. Intere categorie di cittadini in condizioni di malalloggio - soprattutto stranieri, per i quali la norma è stata pensata - vengono messe in mano alla totale soggettività del Comune. Si configura una discrezionalità che è assolutamente contraria al modo in cui bisogna scrivere una norma affinché una nostra legge sia costituzionale e valga di fronte a tutti i cittadini.
- c) Parlando esclusivamente di "immobili" si esclude implicitamente chi vive in roulotte, camper e campi nomadi.

► Le nuove disposizioni rappresentano uno stravolgimento della stessa funzione dell'anagrafe, cioè il monitoraggio delle persone sul territorio, e risultano di dubbia legittimità costituzionale con riferimento alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini garantita dall'art. 16 Cost. senza limitazioni che non siano stabilite in via generale per motivi di sicurezza e di sanità.

La norma è destinata a produrre danni gravissimi per i cittadini. Infatti, moltissime abitazioni, anche tra quelle reperibili dietro lauto compenso nel mercato privato, non potranno rispondere ai nuovi criteri: molti cittadini saranno costretti a risanare le abitazioni - magari in sostituzione del proprietario - per ottenere un certificato di agibilità dal Comune. Ma soprattutto il provvedimento andrà ad intaccare i diritti dei cittadini migranti, dei comunitari e degli stessi cittadini italiani per i quali l'esclusione dall'iscrizione anagrafica produrrà la perdita di fondamentali diritti sociali, civili e politici, peggiorando pesantemente le generali condizioni di vita e di convivenza.

► Viene quindi da chiedersi: in questo provvedimento sulla sicurezza, cosa c'entra la sicurezza? Il vero obiettivo di queste disposizioni, come di altre della legge, è quello di rendere la vita difficile o impossibile agli stranieri irregolari, ma a gente che ha il permesso di soggiorno e che con tale permesso chiede la residenza per la casa in cui vive, senza sapere se potrà averla o meno, perché non c'è un accertamento delle caratteristiche soggettive, che è stato già fatto, altrimenti non si avrebbe il permesso di soggiorno. Norme come questa, infatti, comportano il rischio di avere una massa indeterminata di precari sempre ricattabili, non solo sul lavoro ma - peggio ancora - nella loro condizione esistenziale, per il fatto di non sapere se possono accedere ai diritti fondamentali del cittadino e della persona, se possono mettere su famiglia o effettuare un ricongiungimento; questa norma si incrocia con un'altra analoga sui ricongiungimenti, per effettuare i quali bisogna infatti dimostrare di avere una casa idonea e conforme ai requisiti igienico-sanitari.

**B)** Per quanto riguarda la residenza delle persone senza fissa dimora si deve considerare che la materia anagrafica è cruciale nel determinare la possibilità o l'impossibilità di attuare percorsi di inclusione sociale. Ciò in considerazione del fatto che dalla residenza anagrafica dipende l'accesso ai più basilari diritti e alle più importanti opportunità che possono essere offerte alla persona in condizione di esclusione sociale nel tentativo di favorirne il reinserimento.

La legge n.94/2009 introduce 2 modifiche importanti della legge anagrafica n.1228/1954:

- 1) Viene modificato il terzo comma dell'articolo 2 della legge anagrafica, secondo cui al fine dell'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente *"la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita"*. Secondo la nuova norma *"la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta d'iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita"*. La circolare del M. dell'Interno del 7 agosto 2009 precisa che la norma *"si applica alle nuove iscrizioni"* ed *"intende evitare che all'iscrizione anagrafica presso un domicilio corrisponda una situazione d'irreperibilità dell'interessato"*.
- 2) Viene istituito *"senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INASAIA"*.
  - ◆ Un elenco delle persone senza dimora, ai sensi di legge, in realtà esiste già ed è presso le anagrafi dei Comuni italiani che applicano correttamente la normativa sulla iscrizione anagrafica, dando residenza alle persone senza fissa dimora presso un indirizzo convenzionale, oppure presso istituzioni e realtà deputate a svolgere servizi di assistenza e di cura alle persone senza dimora.

Il problema è che tale pratica non è correttamente estesa in tutti i Comuni della Repubblica determinando, di fatto, una sistematica discriminazione dei diritti di cittadinanza di una porzione rilevante di cittadini in condizione di grave emarginazione.

Il fatto di prevedere l'istituzione di questo registro avvalorava la possibilità che si proceda verso una "centralizzazione" della residenza anagrafica dei senza dimora. In tal senso l'iscrizione anagrafica verrebbe disgiunta dai luoghi ove si svolge la consuetudine di vita delle persone con effetti imprevedibili sulla praticabilità all'accesso dei diritti ed ai servizi della maggior parte delle persone coinvolte. L'istituzione di questo registro, invece che andare nella direzione di determinare una soluzione del problema anagrafico di questi nostri concittadini, offre la possibilità ai Comuni italiani di far venir meno quel dovere di solidarietà che la Costituzione stessa prevede impedendo la possibilità di ogni qualsiasi percorso di inclusione sociale (casa, lavoro, salute, assistenza, previdenza, ...).

## **RICONGIUNGIMENTO.**

**A) Ai fini del ricongiungimento familiare dello straniero, è necessario dimostrare la disponibilità di un alloggio dotato dei requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali (Modifica all'art. 29, comma 3, lett. a del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

**B) Il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro 180 giorni dalla domanda (Modifica all'art. 29, comma 8 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

**C) Non è consentito l'ingresso per ricongiungimento di coniuge o genitore a carico coniugati con straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale. In caso di accertamento di violazione di tale divieto, il permesso di soggiorno di detto coniuge o genitore a carico è rifiutato o revocato (Modifica all'art. 29 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998 con l'introduzione del comma 1 ter).**

**D) Il ricongiungimento del genitore naturale con figlio minore è consentito se il figlio minore soggiorna regolarmente in Italia con l'altro genitore e se sono soddisfatti i requisiti relativi alla disponibilità di reddito e alloggio; si tiene conto, ai fini della verifica di tali requisiti, del possesso degli stessi da parte dell'altro genitore (Modifica all'art. 29, comma 5 del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

## **NOTE**

**A)** Tra gli altri requisiti precedentemente previsti dal Testo unico per ottenere il nulla osta al ricongiungimento con i familiari (coniuge, figli minori, figli maggiorenni totalmente invalidi e, a

condizioni restrittive, i genitori) era indicata anche la disponibilità di un alloggio idoneo in rapporto al numero dei familiari alloggiati. Secondo il testo previgente era idoneo l'alloggio che rientrava nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica - idoneità documentata dal certificato di idoneità alloggiativa dell'Ufficio tecnico del Comune - oppure che era fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio. La disponibilità dell'alloggio idoneo, cioè sufficientemente ampio, ha rappresentato spesso un ostacolo pesante all'esercizio del diritto all'unità familiare, obbligando talvolta a rinviare il ricongiungimento o a richiedere dolorosi ricongiungimenti parziali, in attesa dell'appartamento idoneo di cui nemmeno moltissime famiglie italiane dispongono. Quando il giudizio di idoneità si giocava sul filo di pochi metri quadrati risultava preferibile presentare il certificato di idoneità igienico-sanitaria rilasciato dalla ASL, certamente meno fiscale di quello comunale che indica esattamente la superficie dell'alloggio.

La nuova disposizione impone ora di presentare non più alternativamente, ma congiuntamente il certificato di idoneità

alloggiativa e quello igienico-sanitario, entrambi rilasciati dai competenti uffici comunali, aggravando le difficoltà per il ricongiungimento familiare. Si ripropongono qui le considerazioni critiche espresse sulla indeterminatezza della norma dal punto di vista del riferimento: cosa si intende per condizioni igienico-sanitarie dell'immobile a scopo abitativo?

Ancora una volta appare comunque evidente la finalità tutta ideologica del Pacchetto sicurezza: non combattere la criminalità ed i motivi della insicurezza sociale, ma rendere più incerte e precarie le condizioni di vita delle persone straniere - anche di quelle assolutamente regolari, come in questo caso - ostacolando con norme crudeli e vessatorie l'accesso ai diritti fondamentali come il diritto all'unità familiare pur unanimemente considerata fondamentale fattore di integrazione sociale.

**B)** Nel testo previgente, se la questura entro 90 giorni non dava risposta alla domanda di ricongiungimento, era possibile rivolgersi direttamente al consolato italiano nel Paese dei familiari ed ottenere il visto d'ingresso. La nuova norma, invece, stabilisce semplicemente che il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro 180 giorni dalla domanda, cancellando il principio del silenzio-assenso previsto per il ricongiungimento familiare. Svanisce così anche l'unica possibilità di garanzia del diritto all'unità familiare prevista per far fronte alle lentezze burocratiche.

## REVOCA DEL PERMESSO PER MOTIVI FAMILIARI

**Ai fini della revoca del permesso di soggiorno per motivi familiari la pericolosità del soggetto per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato o di altro Stato Schengen è valutata tenendo conto anche di eventuali condanne per reati di cui all'art. 380 c.p.p., per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza (Modifica all'art. 5 comma 5 bis del Testo unico sull'immigrazione - D.Lgs. n. 286 del 1998).**

## NOTE

► Secondo la nuova norma è possibile revocare il permesso rilasciato per motivi di famiglia al cittadino straniero condannato per uno dei reati che comportano l'arresto obbligatorio in flagranza di reato: il lungo elenco dei reati indicati dall'art. 380 del codice di procedura penale comprende reati particolarmente gravi come il saccheggio e la riduzione in schiavitù, ma anche reati di minore gravità come il furto.

<b>PARAMETRI DI IDONEITÀ ALLOGGIATIVA IN PROVINCIA DI TRENTO</b>		
<b>Persone nucleo familiare</b>	<b>Superficie utile minima - mq.</b>	<b>Numero minimo stanze da letto</b>
2	35	1
3	50	2
4	55	2
5	65	2
6	75	3
7	90	3
8	95	3
9	105	4
10	115	5

Per ogni ulteriore componente oltre i 10 si applica un aumento di 10 metri quadrati di superficie utile massima e di una stanza da letto ogni 3 persone.

## MATRIMONIO E CITTADINANZA ITALIANA.

**A) PROLUNGAMENTO DEI TEMPI DI RESIDENZA** Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno 2 anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo 3 anni dalla data del matrimonio (un anno e mezzo, in presenza di figli nati o adottati dai coniugi), qualora risieda all'estero. I termini sono ridotti della metà (e quindi rispettivamente ad 1 anno e ad 1 anno e ½) in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

Non devono sussistere condizioni di scioglimento, annullamento, cessazione degli effetti civili o separazione legale al momento dell'adozione del decreto di riconoscimento della cittadinanza (Modifiche all'art. 5 della L. 5 febbraio 1992, n. 91 con introduzione dell'art.9 bis, comma 1).

**B) PAGAMENTO DI UNA TASSA DI 200 €** Le domande o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di una tassa di 200 €, il cui gettito è destinato per una metà a finanziare i progetti di collaborazione internazionale e di cooperazione e assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione anche attraverso la partecipazione europea e per l'altra metà alla copertura delle spese connesse alle attività istruttorie relative ai procedimenti in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza (Modifica della L. 5 febbraio 1992, n. 91 con introduzione dell'art.9 bis, comma 2 e 3).

### NOTE

**A)** Sono state drasticamente accantonate le proposte di riforma della legge sulla cittadinanza - legge n. 91/1992 - presentate nel 2006 da Amato, ministro dell'interno nel governo Prodi - che prevedevano la riduzione del periodo di residenza in Italia da 10 a 5 anni per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione ed il conferimento della cittadinanza per nascita in base al principio dello *jus soli* a tutti i bambini e adolescenti stranieri nati in Italia da genitori stranieri.

► Vengono introdotti nuovi e più restrittivi requisiti per l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con cittadino italiano, perché viene sancito un allungamento del tempo di permanenza in Italia quale condizione necessaria per ottenerla: dagli attuali 6 mesi a 2 anni di residenza in Italia dopo il matrimonio. La modifica è stata motivata con la necessità di colpire con un giro di vite i matrimoni di comodo. La rigidità delle disposizioni relative al tempo di permanenza crea evidenti ostacoli ai processi di integrazione degli stranieri che con il matrimonio hanno deciso di stabilirsi nel nostro Paese.

► I criteri di acquisizione della cittadinanza italiana sono sempre stati particolarmente restrittivi, fondati sulla centralità dello *jus sanguinis* (cittadinanza per nascita da cittadino italiano): gli stranieri sostanzialmente possono diventare cittadini italiani per matrimonio, per naturalizzazione a seguito di 10 anni di residenza legale (4 anni per gli stranieri UE), per beneficio di legge a seguito di nascita in Italia dello straniero che abbia risieduto ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarati di volere acquistare la cittadinanza italiana entro 1 anno dalla maggiore età.

► Le modalità di acquisto della cittadinanza di gran lunga più diffuse sono costituite dalla concessione per residenza decennale e soprattutto per matrimonio con italiano.

Dalla serie storica indicata nella tabella emerge quanto sia importante il canale di accesso alla cittadinanza tramite matrimonio rispetto a quello per naturalizzazione, pur in crescita: non a caso è proprio questo canale che si voluto rendere più restrittivo.

	2002		2003		2004		2005		2006	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Residenza	917	8,6	2.124	15,8	1.948	16,3	7.412	38,5	5.615	15,7
Matrimoni	9.728	91,4	11.319	84,2	9.997	83,7	11.854	61,5	30.151	84,3
TOTALE	10.645	100,0	13.443	100,0	11.945	100,0	19.266	100,0	35.776	100,0

Fonte: Dossier Caritas 2008

► D'altra parte l'altro canale, quello della residenza decennale, è già molto restrittivo rispetto al requisito previsto dalla normativa di altri Paesi europei: servono cinque anni di residenza legale in Gran Bretagna, Olanda e Francia (qui con la riduzione a 2 per chi ha studiato in una "Grand Ecole"),

8 anni in Germania, 10 anni in Spagna ridotti però a 2 per i cittadini di paesi iberoamericani e altri paesi con legami particolari con la Spagna.

In concreto poi i requisiti temporali per l'acquisto della cittadinanza italiana - che comunque è una concessione, non un diritto - sono di fatto prolungati dai lunghi tempi della procedura: mentre la legge prevede che venga svolta entro il termine di 2 anni, la realtà indica attese di oltre 3 e perfino 4 anni.

**B)** La previsione del pagamento di una tassa, infine, appare palesemente discriminatoria e non se ne comprende la ragione, considerato che non sembrano sussistere i presupposti per l'applicazione di una tassa.

## **LE RONDE**

**I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare agli organi di polizia locale, ovvero alle Forze di polizia dello Stato o locali, situazioni di disagio sociale o di pericolo per la sicurezza. Le associazioni sono iscritte dal prefetto in un apposito elenco, previa verifica - sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica - dei requisiti necessari previsti da un decreto del Ministro dell'interno. Il decreto fissa anche gli ambiti in cui tali associazioni possono operare. Il prefetto provvede al periodico monitoraggio delle associazioni, informando dei risultati il Comitato. Tra le associazioni iscritte nell'elenco, i sindaci si avvalgono prioritariamente di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste sono iscritte negli elenchi solo se non sono destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica.**

## **NOTE**

► Al di là della prevedibile inefficacia delle ronde in quanto produttrici di sicurezza, il vero pericolo è dato dal diffondersi nel senso comune della falsa idea del "popolo che si fa Stato" senza mediazioni istituzionali; di una subcultura politica che vive la Costituzione, la magistratura, lo stesso operato delle forze dell'ordine come orpelli ingessanti, se non come ostacoli da superare.

Accanto alla progressiva trasformazione delle polizie municipali in organo di ordine pubblico, l'istituzionalizzazione della tendenza alla privatizzazione della sicurezza è il segnale inquietante di una diffusa ideologia securitaria, alimentata da un bozzolo di pulsioni e pensieri razzisti, che concepisce il controllo militare e repressivo del territorio come elemento costitutivo dell'ordine sociale. Sulla questione della sicurezza urbana, insomma, pare essersi affermato un "pensiero unico" che, senza concedere possibilità di riflessione e di confronto pubblico, è diventato anche architrave della cultura e delle politiche delle istituzioni.

Con il riconoscimento legislativo delle ronde pare perfezionarsi il processo di riduzione della sicurezza alla dimensione esclusivamente repressiva, da gestire privatisticamente, mobilitando il cittadino solo per sorreggere progetti securitari, architrave ideologica della destra populista, ma penetrati anche nella cultura e nelle politiche di amministrazioni locali governate da forze di centrosinistra.

**Settembre 2009, A.R**