



## SEMINARIO DI STUDIO SUL "DECRETO SICUREZZA"

Venerdì, 2 Ottobre 2009

Comunità Missionaria Paradiso – Bergamo

### PACCHETTO SICUREZZA 2008 e IMMIGRAZIONE

*Stefano Rossi – Avvocato e cultore di diritto costituzionale  
presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo.*

Con l'approvazione del 23 luglio 2008, il **decreto 92/2008** è stato convertito in legge. Tra le norme contenute, alcune - molto discusse nell'ambito del dibattito parlamentare ma anche nella società civile - avranno ripercussioni molto pesanti sui cittadini stranieri e in particolare sugli irregolari.

In materia di immigrazione, la legge approvata introduce importanti modifiche normative sia al codice penale e di procedura penale sia al Testo Unico per l'Immigrazione, con uno stretto giro di vite soprattutto nei confronti di chi si trova in Italia privo di un titolo di soggiorno.

Tra le novità più discusse, l'introduzione nell'ordinamento italiano dell'**aggravante della clandestinità** a carico dello straniero irregolare che si sia macchiato di un crimine: a termini di legge, il giudice potrebbe quindi decidere di aumentare la pena fino ad un terzo qualora il reato sia commesso da un imputato straniero, presente in Italia in situazione di irregolarità.

E' utile rilevare come tale disposizione non venga applicata nella prassi dei Tribunali in quanto impugnata e soggetta a giudizio da parte della Corte Costituzionale.

La predetta disposizione ha già dato luogo a varie discussioni incentrate prevalentemente sui **dubbi di conformità costituzionale della stessa**.

Si è, in particolare, evidenziato il fatto che la predetta circostanza costituisce un'**aggravante ricollegata esclusivamente allo status dell'autore del reato e non alla gravità del fatto stesso**: a mero titolo di esempio si è evidenziato che un'ingiuria proferita da un cittadino italiano o da un soggetto che si trova illegalmente sul territorio nazionale avrebbero la stessa oggettiva gravità ma sarebbero sanzionate in maniera differente con la conseguenza che il trattamento discriminatorio non sarebbe giustificato non attenendo alla lesione di un bene giuridico e non essendo di per sé lo status del soggetto indice di maggiore capacità a delinquere. Per ciò solo, secondo alcuni, la circostanza aggravante de qua sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui stabilisce che tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge "senza distinzione ... di condizioni personali e sociali".

La riforma prevede poi che il giudice possa disporre l'**espulsione del cittadino straniero** - anche comunitario - a seguito di condanna alla reclusione superiore a due anni (anziché anteriormente era possibile solo se per una pena superiore ai dieci anni) e stabilisce pene più severe per chi contravviene all'ordine di espulsione: da uno a quattro anni di carcere.

In particolare il nuovo testo rende più **perentorio l'obbligo per il giudice di disporre l'espulsione dello straniero** (sostituendo l'originaria formula «è ordinata dal giudice» con «il giudice ordina»).

Contestualmente la norma provvede ad un **drastico abbassamento della soglia della pena irrogata con la condanna oltre la quale la misura deve essere disposta**, portandola dai precedenti dieci anni di reclusione agli attuali due anni e un giorno.

Infine, si **prevedendo oltre all'obbligo di espulsione anche quello di procedere all'allontanamento dal territorio dello Stato dei cittadini comunitari**, configurando una nuova

fattispecie rispetto alla misura amministrativa già prevista dagli artt. 20 e 21 del d. lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, attuativo della direttiva 2004/38/CE.

**Nel secondo comma dell'art. 235 è stato configurato il nuovo delitto di trasgressione all'ordine di espulsione o di allontanamento impartito dal giudice, punito con la reclusione da uno a quattro anni di reclusione (in linea con il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 14 comma 5 ter del d.lgs. n. 286/1998 per il reato di illecito trattenimento del cittadino extracomunitario colpito da un ordine di espulsione emesso dall'autorità amministrativa): delitto che prende il posto dell'originario rinvio operato alle leggi di sicurezza pubblica dalla norma in commento per la contravvenzione all'ordine di espulsione.**

Si puntualizza, sia nell'art. 235 che nell'art. 312 cod. pen., che la condanna alla reclusione per un tempo superiore a due anni costituisce il presupposto tanto dell'espulsione dello straniero, quanto dell'allontanamento del cittadino appartenente ad uno Stato dell'Unione Europea.

Le stesse disposizioni prevedono poi che l'espulsione ordinata dal giudice penale dovrà essere eseguita dal questore nelle più rapide forme previste per l'espulsione amministrativa e di cui agli artt. 13, comma quarto, d.lgs. n. 286 del 1998 e 20, comma undicesimo, d.lgs. n. 30 del 2007.

La nuova legge prevede che debbano essere giudicati in via prioritaria i processi per reati commessi in violazione del Testo Unico sull'Immigrazione.

La stretta arriva anche per chi, con lo scopo di eludere l'identificazione, fornisce false generalità o altera parti del corpo, proprio o altrui (ad esempio abradendo le impronte digitali): la reclusione va da uno a sei anni ed è prevista l'aggravante qualora il fatto sia commesso nell'esercizio di una professione sanitaria.

L'inasprimento delle pene si estende anche al mercato del lavoro in nero e all'impiego di stranieri irregolari: si passa da illeciti di natura amministrativa a reati penali: non più l'arresto da tre mesi a un anno ma la reclusione da sei mesi a tre anni per chi ricorre a lavoratori irregolari e fino a 5.000 euro di multa (non più ammenda) per ogni persona impiegata.

Si paventa il carcere anche per chi affitta la casa a stranieri irregolari: fatto salvo non costituisca reato più grave, chiunque – per trarre ingiusto profitto - dà alloggio a titolo oneroso ad un cittadino straniero senza permesso di soggiorno ovvero gli cede l'immobile in locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni con conseguente confisca, anche qualora sia stata disposta la sospensione condizionale della pena, salvo l'immobile non appartenga a persona estranea al reato.

La fattispecie materiale del delitto di cessione d'immobile a straniero irregolare è stato calibrato sull'esigenza di prevenire che nell'orbita della norma incriminatrice venga attratta l'ospitalità offerta a coloro che si occupano dell'assistenza delle persone anziane o inferme, ma che al di là delle intenzioni del legislatore potrebbe rivelarsi insufficiente in tutti quei casi in cui la fornitura gratuita dell'alloggio viene conteggiata come componente della retribuzione dello straniero assunto); è stato infine precisato che la confisca obbligatoria dell'immobile ceduto allo straniero deve essere ordinata anche in caso di patteggiamento e di concessione della sospensione condizionale della pena; sul punto deve essere solo aggiunto che non appare facilmente qualificabile il concetto di "ingiusto profitto" e per l'effetto, ad esempio in caso di locazione di immobile, appare ragionevole domandarsi se il profitto sia "ingiusto" solo nel caso in cui venga imposto un canone superiore a quello di mercato oppure a determinare l'"ingiustizia" del profitto siano sufficienti le condizioni personali del conduttore.

Con legge n. 38/2009 si è ridefinito il recente reato di cessione di immobile a straniero irregolare prevedendo che esso punisca "chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione".

In quest'ultimo caso non è chiaro se si voglia colpire il proprietario (e indirettamente lo straniero) non soltanto al momento della stipula, ma anche al momento del rinnovo del contratto (nel qual caso non potrebbero rinnovarlo tutti gli stranieri che non abbiano un valido titolo di soggiorno al momento del rinnovo del contratto) oppure se in realtà si vogliano limitare gli oneri di controllo di costoro soltanto al momento della stipula e del rinnovo del contratto stesso.

I Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) cambiano nome trasformandosi in **Centri di identificazione ed espulsione (CIE)**. Le nuove strutture sorgeranno probabilmente in caserme od altri edifici pubblici dismessi e verranno potenziati di numero soprattutto in vista della previsione dell'allungamento dei tempi di permanenza e dell'aumento dei casi di trattenimento.

I **Sindaci e la polizia locale** avranno più potere: il Primo cittadino potrà adottare provvedimenti urgenti al fine di prevenire ed eliminare pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana e potrà assicurare la cooperazione della polizia locale con le forze di p.s. ( potrà anche segnalare alle autorità di p.s. uno straniero irregolare).

In merito al **commercio abusivo**, la legge prevede che l'autorità giudiziaria possa, con più facilità, ordinare la distruzione di merci di cui sono vietati la fabbricazione, il possesso e la detenzione o la commercializzazione quando sono di difficile custodia o la custodia risulta costosa o pericolosa.

## DECRETO SICUREZZA, IMMIGRAZIONE E MARGINALITA' \*

Avv. Stefano Rossi

Ecco alcune tra le principali disposizioni introdotte con la legge n. 38/2009 (cd. Pacchetto sicurezza) si caratterizzano per una duplice chiave restrittiva:

- a) introducono una severa restrizione delle possibilità di integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti (restringendo i ricongiungimenti familiari e rendendo più severi requisiti e termini per ottenerli, limitando l'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio, esigendo nuovi tributi per le domande di cittadinanza e di rilascio e di rinnovo dei permessi di soggiorno);
- b) aumentano in modo forte le misure di prevenzione e repressione dell'immigrazione irregolare.

### ► Matrimoni e cittadinanza italiana

L'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio potrà avvenire, **dopo due anni di residenza** nel territorio dello Stato o dopo tre anni nel caso in cui il coniuge si trovi all'estero. Tempi dimezzati in presenza di figli. Le precedenti disposizioni prevedevano un termine di sei mesi.

Sarà poi necessario il pagamento di una **tassa di 200 euro** per avviare la pratica relativa alla concessione della cittadinanza.

Un'ulteriore stretta sui matrimoni si è prevista con una modifica al codice civile che introduce l'**obbligo di esibire il permesso di soggiorno**. Niente più matrimoni quindi neppure tra "irregolare" ed "irregolare", che non comporterebbero nessun tipo di "regolarizzazione"<sup>1</sup>.

Tale disposizione è irrazionale in quanto impedisce senza alcuna reale necessità di ordine pubblico a una categoria indefinita di persone l'accesso a un istituto giuridico considerato dalla stessa Costituzione all'art. 29 come di diritto naturale e quindi essenziale per la manifestazione della personalità dell'essere umano. La legge pone un impedimento al matrimonio sulla base di un sillogismo inaccettabile: e cioè che chiunque non abbia un documento attestante la regolarità del soggiorno simula il matrimonio allo scopo di procurarselo e pertanto gli deve essere impedito di sposarsi. Impone, quindi, un divieto al matrimonio senza alcun accertamento sul caso concreto, con una presupposizione ex ante che invece dovrebbe essere provata ex post e di volta in volta: in sostanza si presume che il matrimonio tra straniero irregolare e italiano sia sempre simulato. Tale divieto perde poi ogni logica quando a sposarsi vogliono essere due cittadini stranieri che non hanno il permesso di soggiorno e che certamente non si sposano per ottenerlo!

Già l'art. 30 comma 1 bis, inserito dalla legge Bossi Fini (Legge 30 luglio 2002, n.189), prevede uno strumento volto ad evitare strumentalizzazioni del matrimonio, infatti in caso di matrimonio con cittadino/a italiano/a il permesso di soggiorno è immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita effettiva convivenza. Pertanto nell'ordinamento giuridico esiste già una norma che punisce già il cd matrimonio di comodo. E lo fa attraverso l'accertamento del

---

\* A cura dell'avv. Stefano Rossi – [avvocato.rossi@alice.it](mailto:avvocato.rossi@alice.it)

<sup>1</sup> Si riporta il testo del primo comma dell'art. 116 c.c., con le modifiche introdotte, evidenziando in corsivo la parte aggiunta dalla nuova norma: " Lo straniero che vuole contrarre matrimonio nella Repubblica deve presentare all'ufficiale dello stato civile una dichiarazione dell'autorità competente del proprio paese, dalla quale risulti che giusta le leggi a cui è sottoposto nulla osta al matrimonio *nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano*". Pertanto dall'entrata in vigore della legge in esame, il matrimonio dello straniero soggiornante sul territorio nazionale. Tale condizione deve sussistere all'atto della pubblicazione e al momento della celebrazione del matrimonio. In assenza della suddetta condizione l'ufficiale dello stato civile non può compiere gli atti richiesti.

singolo caso. E' ovvio, quindi, che l'introduzione di una nuova norma che vieta in assoluto a qualsiasi Italiano/a di sposare uno straniero/a non regolarmente soggiornante, pone una aprioristica discriminazione che non ha alcuna ragione neanche normativa per esistere;

#### ► **Reato di immigrazione clandestina**

Il reato di natura contravvenzionale è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Per esso non è ammessa oblazione. Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione non è necessario il rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria competente ad accertare lo stesso reato. Il Giudice di pace nel pronunciare la sentenza di condanna, qualora non ricorrano cause ostative, può sostituire la pena con l'applicazione della misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a 5 anni.

Il "reato di immigrazione clandestina" rende palese come lo status del migrante disegnato dal legislatore non si iscriva nella prospettiva della persona e dei diritti, ma in quella della marginalizzazione e criminalizzazione. La previsione di un reato, anche se nella fattispecie contravvenzione e senza un'immediata privazione della libertà personale, è giustificata dalla semplice violazione di norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato. Il reato di clandestinità trova alimento in una non cultura che criminalizza l'irregolarità, associando clandestinità e sicurezza ed equiparando clandestino a delinquente.

Dato che il reato da delitto è ridotto a contravvenzione e non comporta più una pena detentiva, esso si somma al respingimento disposto dal Questore o al provvedimento amministrativo di espulsione.

La norma appare quindi inutile perché l'elemento oggettivo del nuovo reato coincide con il presupposto per l'adozione del provvedimento di respingimento del Questore o del provvedimento amministrativo di espulsione del Prefetto per ingresso o soggiorno irregolare, tanto che l'esecuzione dell'espulsione appare il vero obiettivo della nuova norma, come confermano l'esenzione dal nulla osta, la sentenza di non luogo a procedere e l'espulsione come sanzione sostitutiva della pena pecuniaria (non oblazionabile) comminata per il nuovo reato.

In realtà l'introduzione del reato di soggiorno illegale ha dichiaratamente l'intento di consentire all'ordinamento italiano di avvalersi della deroga prevista dall'art. 2, comma 2 della Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri, che dà agli Stati la facoltà di non applicare la Direttiva stessa agli stranieri per i quali il rimpatrio sia sanzione penale o conseguenza di una sanzione penale. Infatti, introducendo nell'ordinamento italiano il reato di soggiorno illegale, l'espulsione si fa conseguire alla condanna per tale reato (espulsione disposta dal giudice quale sanzione sostitutiva della pena prevista per il reato) prescindendo conseguentemente, per ogni straniero espulso, dall'applicazione delle disposizioni della Direttiva che invece privilegiano, di norma, il rimpatrio volontario e non quello coattivo e prevedono che ogni forma di trattenimento sia soltanto un rimedio eccezionale e residuale <sup>2</sup>;

---

<sup>2</sup> La norma si presta a una pluralità di osservazioni critiche che hanno come punto di partenza la constatazione ovvia dell'eccezionale aggravio che la sua introduzione comporterebbe per l'attività giudiziaria in generale, in considerazione dell'imponenza quantitativa del fenomeno dell'immigrazione irregolare nel nostro Paese, e ruotano attorno al rapporto tra vantaggi e svantaggi che ne deriverebbero. In effetti il primo risultato perseguito da qualsiasi fattispecie incriminatrice è l'effetto deterrente che ne può derivare, e in tal senso una contravvenzione punita con pena pecuniaria non appare prevedibilmente efficace per chi è spinto a emigrare da condizioni disperate o comunque difficili (né il presunto disvalore di tale condotta è tale da ammettere, anche in astratto, maggiori rigori sanzionatori). Né la novità legislativa appare idonea a conseguire l'intento di evitare la circolazione nel nostro Paese di stranieri entrativi irregolarmente, poiché già la normativa vigente, in base al combinato disposto degli articoli 13 e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, consente alle autorità amministrative competenti di disporre l'immediata espulsione (a cui ostano, in concreto, non già carenze normative ma difficoltà di carattere amministrativo e organizzativo). A

### ► Iscrizione anagrafica

Le istanze di iscrizione o di variazione della residenza anagrafica, potranno dar luogo alla verifica, da parte degli uffici comunali competenti, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, ma solo ai sensi della normativa sanitaria vigente. Si tratta di una lieve attenuazione della norma originariamente contenuta nel testo che prevedeva l'automaticità della richiesta di un certificato di idoneità igienico-sanitaria.

In ogni caso moltissime abitazioni, anche tra quelle reperibili dietro lauto compenso nel mercato privato, non potranno rispondere a questo criterio.

Ecco uno dei provvedimenti che sicuramente andranno ad intaccare i diritti dei cittadini migranti, dei comunitari e degli stessi cittadini italiani, con conseguenza a catena sulla possibilità di accesso agli asili nido, alle prestazioni di sostegno al reddito, ecc.

Il comma 22, lett. g), dell'articolo 1 della legge n. 38/2009 nel modificare l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 286/1998 (T.U. Immigrazione) rubricato "Facoltà ed obblighi inerenti al soggiorno" stabilisce che "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".

Per lo svolgimento delle attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita - dello stato civile) quindi non devono essere esibiti documenti inerenti al soggiorno trattandosi di dichiarazioni rese, anche a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto.

La non necessità di esibire il permesso di soggiorno, che prima riguardava qualsiasi accesso ai pubblici servizi, qualsiasi atto di stato civile e qualsiasi attività sportiva temporanea, è stata ora notevolmente ristretta. Il permesso di soggiorno dovrà ora sempre essere esibito, fatta eccezione

---

fronte di ciò, l'amministrazione della giustizia verrebbe ad essere gravata da pesanti ripercussioni negative sull'attività non solo del giudice di pace (gravato di centinaia di migliaia di nuovi processi, tali da determinare la totale paralisi di molti uffici), ma anche degli uffici giudiziari ordinari impegnati nel processo in primo grado e nelle fasi di impugnazione successive (nei limiti della speciale procedura prevista per il giudizio dinanzi al giudice di pace), dovendo oltretutto far fronte anche ai nuovi e più impegnativi incombenti derivanti dall'applicazione di una nuova procedura accelerata contenuta anch'essa nel disegno di legge (art. 22) che prevede la presentazione immediata dell'imputato a giudizio dinanzi al giudice di pace in casi particolari (tra i quali il più ricorrente sarebbe certamente costituito dall'applicazione del nuovo reato). A proposito di tale ulteriore novità, riferita non solo ai processi per il reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato ma a tutte le ipotesi di procedibilità d'ufficio dinanzi al giudice di pace qualora ricorra la flagranza ovvero vi sia prova evidente, va inoltre detto che la sua onerosità applicativa, tipica di tutte le procedure d'urgenza, non appare giustificata in relazione alla ridotta gravità dei reati di competenza del giudice onorario. In termini più specifici va, inoltre, rilevato che: 1) l'attribuzione al giudice di pace della competenza in ordine al nuovo reato, pur dettata evidenti ragioni pratiche, altera gli attuali criteri di ripartizione della competenza tra magistratura professionale e magistratura onoraria e snatura la fisionomia di quest'ultima; 2) la nuova fattispecie così formulata presenta una irragionevole disparità di trattamento con quella (per molti aspetti simile) prevista dall'art. 14, comma 5 ter, t.u. immigrazione, che prevede la punibilità dello straniero inottemperante all'ordine di espulsione solo ove lo stesso si trattenga nel territorio dello Stato «senza giustificato motivo»: in particolare, nessun termine è concesso allo straniero divenuto irregolare per allontanarsi dal territorio dello Stato, con la conseguenza che il venir meno del titolo di soggiorno regolare comporterebbe automaticamente e immediatamente una ipotesi di «trattenimento illecito».

per le attività sportive temporanee, per i provvedimenti inerenti l'accesso alle prestazioni sanitarie garantite dall'articolo 35, e per le prestazioni attinenti la formazione scolastica obbligatoria.

Per le cure sanitarie quindi gli irregolari non dovranno mostrare il permesso di soggiorno, non gli sarà richiesto e comunque rimarrà fermo il divieto di segnalazione all'autorità di polizia anche in virtù della non abrogazione dell'art. 35 del T.U.;

#### ► **Ricongiungimenti**

Il ricongiungimento del genitore naturale al figlio minore soggiornante in Italia, è ammesso purché quest'ultimo sia già regolarmente soggiornante sul territorio nazionale con l'altro genitore. La norma attualmente richiede semplicemente che il minore debba essere regolarmente soggiornante, senza ulteriori specificazioni. Viene inoltre eliminato il riferimento al fatto che la dimostrazione del possesso, da parte del genitore, dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito possa essere assolta entro un anno dall'ingresso in Italia e, quindi, si ritiene che dovrà presumibilmente essere assolta prima del ricongiungimento. Si aggiunge quindi al certificato di idoneità alloggiativa quello igienico-sanitario (in precedenza era richiesto alternativamente il certificato rilasciato dal Comune o dall'ASL locale) entrambi rilasciati dai competenti uffici comunali. Si prevede quindi ipoteticamente l'emanazione di appositi regolamenti per l'individuazione dei criteri che, seppur dovendo rispondere alla normativa vigente in materia, potranno trovare delle applicazioni disomogenee con conseguente arbitrarietà delle amministrazioni nella decisione

Il nulla osta al ricongiungimento familiare deve essere rilasciato dalla prefettura entro 180 giorni dalla richiesta. Viene eliminata la possibilità che, trascorsi centottanta giorni dalla richiesta, l'interessato possa ottenere il visto di ingresso direttamente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, dietro esibizione della copia degli atti contrassegnata dallo Sportello Unico per l'immigrazione, da cui risulti la data di presentazione della domanda e della relativa documentazione. Il ricongiungimento familiare può essere negato quando la persona con cui si chiede il ricongiungimento è coniugata con un cittadino straniero, regolarmente soggiornante in Italia, ma già coniugato con altra persona;

#### ► **Visto d'ingresso per ricongiungimento familiare**

Non sarà più possibile richiedere il visto d'ingresso se il nulla osta non verrà rilasciato dopo 180 giorni dal perfezionamento della pratica. Svanisce così anche l'unica possibilità di garanzia del diritto all'unità familiare prevista per far fronte alle lentezze burocratiche;

#### ► **180 giorni di detenzione nei Cie**

Si reintroduce, dopo la bocciatura del Senato e quella della Camera nell'ambito della discussione sul decreto legge n. 11/2009, il prolungamento dei tempi di detenzione nei Cie (Centri di identificazione ed espulsione) fino ad un massimo di 180 giorni consentendo al Questore di chiedere al Giudice di pace ulteriori periodi di proroga di 60+60 giorni dopo i primi 60 giorni 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 prolungamento dei tempi di trattenimento non equivale ad una maggiore efficacia degli allontanamenti, perché se manca la collaborazione dei Paesi di provenienza l'aggiunta di mesi non sortisce l'effetto di consentire il rimpatrio effettivo dei destinatari dei provvedimenti di espulsione o di respingimento. Si tratta di evidenze già messe in luce dal rapporto finale del 30 gennaio 2007 della commissione di indagine del Ministero dell'Interno sui centri di permanenza temporanea ed assistenza (cosiddetta Commissione De Mistura) e che però sono state ignorate;

▶ **Divieto di espulsione e respingimento**

Cade il divieto di espulsione per i conviventi con parenti italiani di terzo e quarto grado;

▶ **Rimesse di denaro**

I cosiddetti servizi di *money transfer* avranno l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno e di conservarne copia per dieci anni. Inoltre dovranno comunicare l'avvenuta erogazione del servizio all'autorità competente nel caso riguardi un soggetto sprovvisto di permesso;

▶ **Permesso Ce di lungo periodo**

L'ottenimento del **permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (che ha sostituito la carta di soggiorno)** potrà avvenire solo dopo il superamento di un test di lingua italiana. Questo tipo permesso di soggiorno è a tempo **indeterminato** e può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno da almeno 5 anni.;

▶ **Reati ostativi all'ingresso**

Si introduce il divieto di ingresso in Italia anche nell'ipotesi in cui lo straniero non sia ancora stato condannato definitivamente per uno dei gravi reati per i quali la legge prevede l'arresto obbligatorio in flagranza (ai sensi dell'articolo 380, commi 1 e 2, c.p.p.), ovvero per quelli riconducibili direttamente o indirettamente al fenomeno migratorio (si tratta dei reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento delle migrazioni clandestine, lo sfruttamento della prostituzione e lo sfruttamento dei minori).

Inoltre l'ingresso è consentito purchè lo straniero non sia stato condannato definitivamente per specifiche violazioni della disciplina del diritto d'autore, relativi prevalentemente alla duplicazione e commercializzazione abusiva di opere dell'ingegno, e degli articoli 473 e 474 c.p. (relativi, rispettivamente, alla contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali e all'introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi);

▶ **Un contributo da 80 a 200 euro**

Per tutte le pratiche relative al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno si dovrà versare un rilevante contributo economico. La norma appesantisce inutilmente gli oneri di regolarità del soggiorno dello straniero, senza che vi si precisi neppure se il contributo è aggiuntivo o sostitutivo dei costi che già gravano sul richiedente. In ogni caso appare irragionevole che il gettito di tale contributo vada tutto a finanziare il Fondo rimpatri del Ministero dell'Interno che in via prioritaria finanzia le spese dei rimpatri degli stranieri e in via soltanto residuale le attività istruttorie connesse al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno;

▶ **Esibizione dei documenti**

Tale ipotesi viene sanzionata con l'arresto fino ad un anno e multe fino a 2.000 euro;

▶ **Registro per senza fissa dimora**

Se da un lato viene resa più complessa per i senza fissa dimora (ma non solo) la possibilità di iscrizione anagrafica, viene istituito presso il Ministero dell'Interno un registro per la schedatura dei cosiddetti *clochard*. In particolare l'articolo 3, con il comma 38 sostituisce il terzo comma dell'articolo 2 della legge anagrafica n.1228/1954 e, con il comma 39 inserisce un comma dopo il terzo del medesimo articolo. Si riporta il nuovo testo in corsivo delle parti modificate: *"Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, 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. E' comunque 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 INASAlA."*

Le modifiche introdotte riguardano le modalità d'iscrizione anagrafica della persona che non ha fissa dimora e che pertanto non può indicare, al momento della richiesta d'iscrizione, un luogo di dimora abituale presso il quale sia accertabile la propria presenza.

Occorre ricordare che la residenza è il presupposto per accedere ai servizi sociali, sanitari, d'istruzione e ai servizi elettorali e scolastici attivati nel Comune in cui risiede la persona, ma anche per il rilascio da parte di quel Comune della carta d'identità e di tutte le certificazioni anagrafiche e dello stato civile e per molte altre prestazioni e servizi erogati dal Comune e previsti dalle leggi statali e regionali. La residenza è importante per gli stranieri oltre per tali essenziali aspetti anche per altri motivi specifici: per i cittadini comunitari la residenza e l'iscrizione anagrafica sono il presupposto per ottenere dal Comune di residenza il certificato attestante il diritto di soggiorno o il diritto di soggiorno permanente (cfr. artt. 9 e 15 D. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 30) e per l'iscrizione alle liste elettorali aggiunte per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo a livello comunale (cfr. D. Lgs. n. 197/1996) e per l'esercizio di voto in Italia per il Parlamento europeo (cfr. D.L. n. 408/1994, come modificato dalla Legge n. 128/1998), mentre per gli stranieri extracomunitari l'iscrizione anagrafica evita allo straniero l'onere di dichiarare al questore il trasferimento della propria dimora, provvedendo direttamente a tale impedimento lo stesso Comune di residenza (art. 6 D. Lgs. n. 286/1998).

► **Cancellazione anagrafica**

E' prevista dopo sei mesi dalla data di scadenza del permesso di soggiorno;

► **Permesso di soggiorno 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 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 dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore con accompagnamento immediato alla frontiera. Tale norma non trova applicazione per lo straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per il richiedente 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. I criteri e le modalità verranno stabiliti da un apposito regolamento;

► **Favoreggiamento ingresso irregolare**

Vengono inasprite tutte le norme legate al favoreggiamento dell'ingresso irregolare, non vengono invece minimamente toccate le sanzioni per quanto concerne gli sfruttatori. Chi, nello sfruttamento di situazioni di soggiorno irregolare, trarrà un ingiusto profitto (chi impiega lavoratori irregolari sottopagati) non vedrà quindi aggravata la sua situazione.

► **Ronde**

Si prevede che i sindaci possano avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini al fine di segnalare alle forze di polizia eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana, ovvero

situazioni di "disagio sociale". Questa privatizzazione delle funzioni di ordine pubblico non serve solo a legittimare iniziative locali già in atto, ma a sottoporre ad una sorta di controllo esterno l'operato delle forze di polizia sul piano locale. Le cosiddette "funzioni di avvistamento" saranno una modalità per orientare l'azione di controllo delle forze dell'ordine e per verificarne l'operato. Seppure ci sia un principio di separazione tra partiti e ronde, non appare insensato immaginare che a livello locale una azione di promozione di questi soggetti proverrà da quelle forze politiche che - pur nel rispetto formale della normativa - vogliono affermare il principio di indesiderabilità dell'immigrazione. E soprattutto il paradossale controllo che le ronde potranno azionare sull'azione di pubblica sicurezza, si salderà certamente con la creativa fase di deliberazioni locali, creando una sorta di plebiscitarismo dell'ordine pubblico locale, sottoposto ad un vaglio emotivo e presuntamente popolare, che certamente non può non destare preoccupazioni. Alcuni commentatori (V. D'AMBROSIO, *Il pacchetto sicurezza: un' occasione sprecata*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)) hanno denunciato senz'altro il rischio di un arretramento pauroso sul terreno del principio base degli Stati moderni, del monopolio statale dell'uso della forza. Sulla stessa linea, ma in modo più analitico, altri (G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) hanno messo in luce le contraddizioni dell'intervento in esame: esso si presenta come intervento autonomista, ma si muove in realtà totalmente all'interno dell'amministrazione statale della pubblica sicurezza; dichiara di voler contenere il fenomeno delle ronde, ma allo stesso tempo lo promuove. Soprattutto, tale intervento è stato criticato come l'esito finale di una concezione distorta, che individua nella sicurezza una sorta di bene privato, per la cui difesa diventa possibile mettere addirittura in discussione quel carattere dello Stato che lo differenzia da ogni altro ente: il monopolio della forza. Altri (M. CECCHETTI – S. PAJNO, *Quando una ronda non fa primavera ...cit.*) ancora, invece, hanno considerato inappropriati sia gli atteggiamenti allarmistici, sia quelli trionfalistici, ritenendo che le norme in questione abbiano una portata innovativa modesta, in particolare anche riguardate sulla base delle norme attuative di cui al Con il D.M. 8 agosto 2009. Si è sottolineato, in particolare, che: 1) alle associazioni, cui si riferisce la proposta approvata, non è attribuito alcun potere giuridico speciale; 2) pertanto, le attività di queste associazioni non potranno differire da quelle che tutti i privati, singoli o associati, potrebbero porre in essere a prescindere da ogni forma di convenzionamento o assenso amministrativo; 3) per contro, l'unica vera innovazione che le norme apportano consiste nel limitare la discrezionalità del sindaco nel selezionare le associazioni con cui avviare forme di collaborazione. Talmente limitato, anzi minimale appare l'obiettivo raggiunto, che i sostenitori di questa tesi ritengono fin troppo complesso ed articolato - addirittura bizantino - l'insieme dei limiti posti alla discrezionalità del sindaco. (M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della sicurezza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it))