

Ministero dell'Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza
Circolare n. 5188 del 29 giugno 2011

Oggetto: Decreto legge 23 giugno 2011, n. 89, recante “Disposizioni urgenti per il completamento dell’attuazione della Direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Premessa

Con circolare del Gabinetto del Ministro del 23 giugno 2011,, sono stati illustrati i contenuti del decreto-legge n. 89 in oggetto indicato, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dello stesso 23 giugno 2011. Con tale norma, entrata in vigore il successivo il 24 giugno, il legislatore ha inteso:

- Integrare la disciplina del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 e successive modificazioni, in tema d'**ingresso e soggiorno in Italia dei comunitari e dei loro familiari, anche se i cittadini di uno Stato terzo**
- Recepire, nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n, 286, e successive modificazioni, i contenuti della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, sul **rimpatrio di cittadini stranieri**
Ingresso e soggiorno in Italia dei comunitari e dei loro familiari, anche se cittadini di uno Stato terzo

Con il decreto-legge in esame, il legislatore, fra l'altro, ha specificato che:

- Tra o requisiti per l'ingresso ed il soggiorno del familiare straniero del cittadino dell'Unione non è più richiesto il possesso del visto. Peraltro, già nelle *linee guida* fornite nel luglio 2009, la Commissione europea aveva chiarito che il rilascio della *carta di soggiorno* prescindesse dal requisito del soggiorno legale, in uno Stato membro, del familiare straniero del cittadino dell'Unione e, conseguentemente, dal possesso da parte del citato straniero di un visto d'ingresso;
- Il ricorso al sistema di assistenza sociale non è considerato, automaticamente, come causa di allontanamento del comunitario o del suo familiare straniero, ma occorre una valutazione caso per caso;
- I provvedimenti di allontanamento siano adottati nel rispetto del principio di proporzionalità e non possono essere individuali grave all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza. Pertanto, il legislatore ha rimarcato la necessità che sia valutata la gravità della minaccia, valutazione che già attualmente viene effettuata ai fini dell'adozione del provvedimento;
- L'allontanamento per motivi imperativi di pubblica sicurezza possa continuare ad essere effettuato anche nei confronti di soggetti che appartengono a taluna delle categorie di cui all'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956, in presenza di comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza. Pertanto, il legislatore ha rimarcato la necessità che sia valutata la gravità della minaccia, valutazione che già attualmente viene effettuata ai fini dell'adozione del provvedimento;
- L'allontanamento per motivi di pubblica sicurezza possa continuare ad essere effettuato anche nei confronti di soggetto che appartengono a talune delle categorie di cui all'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956, in presenza di comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica;
- I provvedimenti di allontanamento adottati per motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza, di ordine pubblico o di pubblica sicurezza possono essere immediatamente eseguiti qualora ne sia valutata l'urgenza, da parte del

Prefetto, nell'ambito del singolo caso. Pertanto, occorre che dalle motivazioni poste a base del provvedimento emergano, a carico del destinatario, gli elementi comprovanti l'incompatibilità della sua ulteriore permanenza sul territorio nazionale con la civile e sicura convivenza;

- Nei confronti della persona allontanata per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno, qualora la stessa permanga sul territorio nazionale oltre il termine concesso, possa essere adottato un provvedimento di allontanamento per motivi di ordine pubblico. In tale ipotesi, la misura è immediatamente eseguita dal Questore.

La disciplina dell'azione di rimpatrio nei confronti di cittadini stranieri

Come già anticipato con circolare del 17 dicembre 2010, a differenza del novellato decreto legislativo n. 286 del 1998, basato sull'immediata ed automatica espulsione dello straniero che soggiorna illegalmente sul territorio nazionale, la Direttiva n. 115 del 2008 introduce un meccanismo espulsivo "*ad intensità graduale crescente*".

Pertanto, il decreto-legge in analisi prevede la concessione allo straniero di un termine per la *partenza volontaria*, e non il suo *accompagnamento immediato alla frontiera*, purchè:

- Non sussista il rischio di pregiudicare l'effettivo suo ritorno nel Paese di origine o in un altro Stato;
- Il termine per partire volontariamente sia stato esplicitamente chiesto dall'interessato. A tal fine, sarà utilizzato l'allegata scheda informativa (all. 3).
In particolare, si dovrà tenere presente che:
 - Ogni provvedimento di rimpatrio deve essere messo solo dopo aver valutato il singolo caso;
 - In tale contesto, qualora non ricorrano i presupposti per l'accompagnamento immediato alla frontiera, a richiesta dell'interessato potrà essere a lui concesso un termine per la partenza volontaria, tra i 7 e i 30 giorni, prorogabile in presenza di determinate condizioni;
 - Durante tale periodo, al fine di evitare il *rischio di fuga*, il Questore chiede allo straniero di dimostrare la disponibilità di risorse economiche adeguate, per un importo proporzionato al termine concesso, compreso tra una e tre mensilità dell'assegno sociale annuo. Inoltre, con apposito provvedimento, il Questore dispone una o più delle seguenti misure nei confronti dello straniero, la cui inottemperanza è penalmente sanzionata:
 - consegna del passaporto o di altro documento equipollente valido;
 - obbligo di dimora in un luogo ove possa essere agevolmente rintracciato;
 - obbligo di presentazione presso un ufficio della forza pubblica, specificatamente indicato nel provvedimento;
- il termine per la partenza volontaria non è concesso allo straniero e si procede al suo accompagnamento immediato alla frontiera, qualora:
 - ricorrano le ipotesi di cui all'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, ovvero all'articolo 3 comma 1, decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, ovvero
 - ricorrano le ipotesi di cui agli articoli 15 e 16 del novellato decreto legislativo n. 286 del 1998 e nelle altre ipotesi in cui sia stata disposta l'espulsione dello straniero come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale, ovvero

- sussista il *rischio di fuga*, ovvero
 - la sua domanda di soggiorno è stata resoint in quanto manifestamente indondata o fraudolenta, ovvero
 - lo straniero abbia violato anche una delle misure di cui agli articoli 13, comma 5.2 e 14, comma 1-bis, ovvero
 - lo straniero, senza giustificato motivo, non abbia osservato il termine concesso per la partenza volontaria, ovvero
 - lo straniero non abbia richiesto la concessione del termine per la partenza volontaria;
- il *rischio di fuga* dello straniero, ossia il pericolo che lo stesso possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione, si configura laddove l'interessato:
 - non possiede il passaporto o altro documento equipollente, in corso di validità, ovvero
 - non dimostri, esibendo idonea documentazione, la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato, ovvero
 - in passato abbia attestato o dichiarato generalità non veritiere, ovvero
 - risulti inottemperante ad una precedente espulsione con intimazione, ovvero ad un divieto di reingresso sul territorio nazionale, oppure ad uno dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 14, ovvero
 - abbia violato il provvedimento con cui il Questore ha adottato, nei suoi confronti, una o più tra le misure che devono essere disposte in caso di concessione del termine per la partenza volontaria;
 - il provvedimento di espulsione è corredato da un divieto di rientrare nel territorio dello Stato;
 - nel caso sia stato concesso un termine per la partenza volontaria, il divieto di rientro decorre comunque dalla scadenza del termine ultimo assegnato, anche qualora lo straniero abbia lasciato il territorio nazionale entro lo stesso termine. A tale riguardo, si precisa che il divieto di rientro può essere revocato dal competente Prefetto, laddove lo straniero presenti una formale istanza e provi di aver lasciato il territorio nazionale entro la data prescritta;
 - il suddetto divieto di rientro opera per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni, tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti il singolo caso. Tuttavia, può essere previsto un termine superiore a cinque anni, la cui durata è determinata tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti il singolo caso, qualora il provvedimento di espulsione sia stato adottato ai sensi:
 - dell'articolo 13, commi 1 e 2, *lettera c)*, del novellato decreto legislativo n. 286 del 1998, ovvero
 - dell'articolo 3, comma 1 decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005, n. 155;
 - la sanzione penale per l'inottemperanza al divieto di rientro è comminata allo straniero comunque destinatario di un provvedimento di espulsione;
 - particolari garanzie sono previste per determinare categorie di persone, in caso di respingimento o di esecuzione dell'espulsione.

Inoltre:

- il trattenimento dello straniero in un centro di identificazione ed espulsione è disposto qualora non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante

l'accompagnamento alla frontiera o il respingimento, per la presenza di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento. Il periodo massimo di trattenimento è stato elevato a 180 giorni, prorogabile per ulteriore 12 mesi solo qualora, nonostante ogni ragionevole sforzo, non sia stato possibile procedere allontanamento dello straniero, a causa della sua mancata cooperazione al rimpatrio o di ritardi nell'ottenimento della documentazione necessaria da Paesi terzi;

- in caso di indebito allontanamento dal C.I.E., nei confronti dello straniero è adottato un nuovo provvedimento di trattenimento;
- il Questore, in alternativa al trattenimento nel C.I.E., con specifico provvedimento, la cui inottemperanza è penalmente sanzionata, può disporre una o più delle seguenti misure nei confronti dello straniero in possesso di passaporto o di documenti equipollenti valido e che non sia socialmente pericoloso:
 - consegna del passaporto o di altro documento equipollente valido;
 - obbligo di dimora in un luogo ove possa essere agevolmente rintracciato;
 - obbligo di presentazione presso un ufficio della forza pubblica, specificatamente indicato nel provvedimento;
 - il termine per adempiere all'ordine del Questore a lasciare l'Italia è elevato da cinque a sette giorni. L'inottemperanza, salvo giustificato motivo, è sanzionata con una pena pecuniaria. L'effettivo rimpatrio dello straniero inottemperante deve essere comunicato all'autorità giudiziaria competente per l'accertamento del reato, affinché possa emettere sentenza di non luogo a procedere. La pena pecuniaria da irrogare può essere sostituita dal giudice con l'espulsione;
 - è introdotto il rimpatrio volontario e assistito, al quale non può accedere lo straniero che si trovi in una delle situazioni esplicitamente indicate dal legislatore. Le linee guida per la realizzazione dei citati programmi saranno definite con decreto del Ministero dell'Interno.

Direttive operative

Da quanto illustrato, emerge in particolare che:

- la posizione di ogni straniero che soggiorna illegalmente sul territorio nazionale deve essere attentamente valutata;
- a tale proposito, lo straniero deve essere intervistato, al fine di evidenziare quelle informazioni necessarie ad assicurare la completezza dell'attività istruttoria;
- qualora emergano motivi impeditivi alla concessione del termine per la partenza volontaria, il rimpatrio viene disposto con l'accompagnamento immediato alla frontiera;
- particolare attenzione deve essere rivolta nella illustrazione dei motivi posti a fondamento di ogni provvedimento adottato.

Per quanto concerne i profili di *polizia di frontiera*, con decreto-legge in esame il legislatore ha introdotto procedure più snelle qualora lo straniero, illegalmente soggiornante, è identificato *in uscita dal territorio nazionale durante i controlli di polizia di frontiera esterne*.

Infatti, allo scopo di incentivare l'esodo volontario dello straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale, è previsto che:

- non incorra in alcuna sanzione penale lo straniero che viene identificato in uscita dal territorio nazionale durante i controlli delle polizia di frontiera;

- non venga disposta l'espulsione dello straniero identificato in uscita dal territorio nazionale durante i controlli di polizia alle frontiere esterne; in tale circostanza, qualora il provvedimento di espulsione sia stato già adottato, lo stesso non viene eseguito. E' così consentito allo straniero, che sia in possesso di un documento di viaggio valido e che transiti in uscita da un ufficio *di frontiera*, di lasciare volontariamente l'Italia. Nel caso in cui lo straniero sia già destinatario di espulsione, gli uffici di frontiera interessati devono aggiornare la banca dati SDI, dandone contestuale comunicazione alla Questura competente per il luogo di adozione del provvedimento.

Nell'ambito della procedura di emersione disciplinata dalla legge n. 102 del 2009, potrebbero emergere situazioni in cui, a fronte di una definizione favorevole dell'istanza da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione, la competente Questura abbia negato o revocato il permesso di soggiorno richiesto dallo straniero.

A tale proposito, laddove il provvedimento negativo del Questore sia fondato esclusivamente sull'esistenza di una sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del novellato decreto legislativo n. 286 del 1998, sarà possibile riesaminare la determinazione non favorevole precedentemente assunta, in presenza di un'apposita istanza prodotta dall'interessato, a condizione che siano soddisfatti gli altri requisiti dalla norma.

Attesa l'importanza e la delicatezza della tematica oggetto della presente circolare, si confida nella consueta fattiva e puntuale collaborazione da parte delle SS.LL.

A tale proposito, i Signori Dirigenti le Zone di Polizia di Frontiera, sono pregati di voler estendere, con urgenza, il contenuto della presente, per i profili di specifica competenza, ai dipendenti presidi ed agli Uffici con attribuzioni di *polizia di frontiera*.

Il Capo della Polizia
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza
Manganelli