



N. 25 - agosto 2011

## **Disegno di legge A.S. 2825, recante attuazione di direttive in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolari.**

L'A.S. 2825, "Conversione in legge, con modificazioni, del 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", è stato approvato con alcune modifiche dalla Camera dei deputati, il 14 luglio scorso. Trasmesso al Senato lo stesso giorno, esso è stato assegnato, in sede referente, alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali), con pareri della medesima 1<sup>a</sup> Commissione, sui presupposti di costituzionalità, nonché delle Commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia), 3<sup>a</sup> (Affari esteri), 5<sup>a</sup> (Bilancio) e 14<sup>a</sup> (Unione europea).

La Commissione Affari costituzionali ha iniziato l'esame il 19 luglio, per concluderlo, senza approvazione di emendamenti, il 26 luglio.

Il decreto-legge 89/2011 è composto di 6 articoli e dispone:

(1) il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari (artt. 1 e 2) e

(2) il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari (artt. 3, 4 e 5).

L'art. 6 riguarda l'entrata in vigore.

Il provvedimento mira a rispondere a specifici atti dell'Unione europea. Infatti, per la libera circolazione dei cittadini comunitari, la Commissione ha annunciato l'avvio di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per l'incompleto o non corretto recepimento della direttiva 2004/38/CE; inoltre la stessa Commissione ha già avviato la fase prodromica all'apertura dell'infrazione per mancato recepimento della direttiva 2008/115/CE, il cui termine di trasposizione è scaduto il 24 dicembre 2010.

Per tale motivo, la sussistenza dei necessari presupposti di necessità e urgenza è individuata dalla relazione illustrativa nella necessità di evitare le conseguenze derivanti dall'inadempimento degli obblighi dell'Unione europea e nell'urgenza di rispettare le scadenze temporali imposte dalla normativa della stessa Unione e dalla disciplina delle procedure di infrazione.

Il decreto-legge è formulato prevalentemente in forma di novella di provvedimenti in vigore, modificando principalmente il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE, e il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il Testo unico in materia di immigrazione.

L'**articolo 1** - composto da un unico comma, suddiviso nelle lettere da a) a i) - dispone modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 recante l'attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La **lettera a)**, concernente l'ingresso e il soggiorno del *partner* del cittadino dell'Unione della cui circolazione o soggiorno si tratti, prevede che la relazione stabile tra il suddetto cittadino e il *partner* debba essere "ufficialmente" attestata (invece che "debitamente" attestata, come previsto sia dalla formulazione previgente del decreto legislativo 30/2007, sia dalla direttiva 2004/38/CE). **Tale lettera è stata soppressa dalla Camera dei deputati.**

Le **lettere b), c), numero 2 a), e d), numero 1**, eliminano il riferimento all'obbligo del visto d'ingresso per i familiari del cittadino comunitario, che non siano a loro volta cittadini dell'Unione europea, ai fini del soggiorno fino a 3 mesi, dell'iscrizione anagrafica, nonché del rilascio della carta di soggiorno di durata superiore a 3 mesi. Tali modifiche sono volte a superare il rilievo della Commissione europea, secondo la quale la normativa previgente sovrapponeva i requisiti per l'ingresso e quelli per il soggiorno, in diffinitività da quanto previsto dalla direttiva.

La **lettera c), numero 1**, dispone che, ai fini della verifica della sussistenza del requisito della disponibilità delle risorse economiche sufficienti al soggiorno oltre i 3 mesi, deve, in ogni caso, essere valutata la situazione complessiva personale dell'interessato. **La Camera dei deputati ha stabilito** che, nel corso di tale verifica, si abbia particolare riguardo alle spese afferenti l'alloggio, sia esso in locazione, in comodato, di proprietà o detenuto in base a un altro diritto soggettivo.

La **lettera c), numero 2 b)**, e la **lettera d), numero 2**, modificano, rispettivamente, la lettera b) del comma 5 dell'art. 9, in tema di iscrizione anagrafica dei familiari non comunitari del cittadino dell'Unione europea, e l'art. 10, comma 3, lettera b), in tema di rilascio della carta di soggiorno: è sostituita la previsione della presentazione di "*un documento che attesti la qualità di familiare e, qualora richiesto, di familiare a carico*" con quella della presentazione di "*un documento rilasciato dall'autorità competente del Paese di origine o provenienza che attesti la qualità di familiare e, qualora richiesto, di familiare a carico ovvero di membro del nucleo familiare ovvero familiare affetto da gravi problemi di salute, che richiedono l'assistenza personale del cittadino dell'Unione, titolare di un autonomo diritto di soggiorno*".

La **lettera e)** prevede che la verifica delle condizioni richieste ai fini del mantenimento del diritto di soggiorno potrà essere disposta solo in presenza di ragionevoli dubbi in ordine alla persistenza delle condizioni medesime.

La **lettera f)** prevede che il possesso del documento di attestazione di iscrizione anagrafica o del documento di soggiorno non costituisca condizione per l'esercizio di un diritto. **Questa disposizione è stata modificata dalla Camera dei deputati**, che ha introdotto un emendamento diretto a chiarire che il possesso del documento non costituisce condizione necessaria per l'esercizio del diritto.

La **lettera g)** apporta modifiche ai presupposti che possono giustificare l'adozione di provvedimenti limitativi del diritto di ingresso e soggiorno dei cittadini dell'Unione europea. In particolare, il **numero 1** circo-scrive i casi in cui il cittadino comunitario può essere allontanato per "*motivi di sicurezza dello Stato*" e prevede che, ai fini della limitazione del diritto di ingresso e soggiorno, vengano valutate anche le eventuali con-

danne per i delitti contro la personalità dello Stato. Il **numero 2** modifica i presupposti che possono condurre all'allontanamento del cittadino comunitario per "*motivi imperativi di pubblica sicurezza*": mentre nel testo che si modifica tali motivi sussistono quando la persona ha tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia "*concreta, effettiva e grave*" ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, nel nuovo testo tale minaccia deve essere "*concreta, effettiva e sufficientemente grave*" ed è soppresso il riferimento all'effetto di tale minaccia, individuato, nel testo previgente, nel rendere "*urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza*". Il **numero 3** prevede che la minaccia all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza che giustifica l'allontanamento sia "*effettiva e sufficientemente grave*" (mentre il testo previgente la definiva "*concreta e attuale*"). Il **numero 4** amplia la competenza del prefetto in materia di adozione di provvedimenti di allontanamento. Il **numero 5** modifica i presupposti per l'immediata esecuzione del provvedimento di allontanamento, estendendo tale possibilità a tutti i provvedimenti, indipendentemente dal motivo sottostante, ma chiarendo che deve essere riscontrata, caso per caso, l'urgenza dell'allontanamento perché l'ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza.

Ai sensi della **lettera h)**, **numero 1**, l'eventuale ricorso al sistema di assistenza sociale, da parte del cittadino dell'Unione europea, non potrà essere considerato, automaticamente, come causa di allontanamento, ma andrà valutato caso per caso. Il **numero 2** stabilisce che, in caso di inottemperanza al provvedimento di allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno, il prefetto, valutato il singolo caso, adotta un ulteriore provvedimento di allontanamento per motivi di ordine pub-

blico, immediatamente eseguito dal questore (il testo previgente prevedeva invece che il suddetto comportamento costituisse reato).

La **lettera i)** disciplina l'ipotesi in cui uno Stato membro chieda informazioni sui precedenti penali di un cittadino italiano che ha esercitato il diritto alla libera circolazione, al fine di accertare se l'interessato costituisca un pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.

L'**articolo 2** integra l'art. 183-ter delle norme di attuazione del codice di procedura penale (decreto legislativo 271/1989), estendendo le modalità di esecuzione dell'allontanamento del cittadino comunitario anche ai suoi familiari.

Al fine di recepire nell'ordinamento interno le disposizioni della direttiva rimpatri, l'**articolo 3** - composto da due commi, il primo dei quali è suddiviso nelle lettere da a) a g-bis) - apporta diverse modifiche ed integrazioni al Testo unico in materia d'immigrazione.

La **lettera a)** del **comma 1** prevede che il permesso di soggiorno per motivi umanitari sia rilasciato dal questore secondo modalità previste nel regolamento di attuazione.

Al fine di incentivare l'esodo volontario dei cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale, la **lettera b)** prevede che non incorre nel reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello stato lo straniero che viene identificato dalla polizia di frontiera all'atto di uscire dal territorio nazionale.

La **lettera c)** specifica che l'espulsione di competenza del prefetto sia disposta "*caso per caso*" (**numero 1, lettera a)**); integra l'elenco delle situazioni che comportano la decisione dell'espulsione, ricomprendendovi anche l'ipotesi di rifiuto di rilascio del permesso di soggiorno (che si va ad aggiungere ai casi di mancata richiesta, revoca, annullamento e mancata richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno) e l'ipotesi in cui lo

straniero si trattenga oltre il periodo di 3 mesi, previsto per i soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio (**numero 1, lettera b**)); stabilisce che l'espulsione non è disposta, nè eseguita coattivamente, qualora il provvedimento sia stato già adottato, nei confronti dello straniero identificato in uscita dal territorio nazionale durante i controlli di polizia alle frontiere esterne (**numero 2**). L'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera per mezzo della forza pubblica - che nel testo previgente costituiva la regola generale - viene circoscritta ad una serie di situazioni espressamente individuate (**numeri 3 e 4**). Per tutti gli altri casi, si introduce la disciplina della concessione di un termine per la partenza volontaria, prevedendo che il questore applichi misure per assicurare l'effettività del provvedimento di allontanamento e stabilendo, in caso di mancato rispetto, una multa da 3.000 a 18.000 euro e l'espulsione (**numeri 5, 6 e 7**). La durata del divieto di reingresso viene diminuita, dai precedenti 10 anni ad un periodo non inferiore a 3 anni e non superiore a 5 (**numero 9**).

La **lettera d**) prevede che lo straniero potrà d'ora in avanti essere trattenuto nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) qualora sussistano "situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento". Tali situazioni ricomprendono, ma non esauriscono, le cause di trattenimento elencate dalla formulazione previgente (necessità di procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ecc.) (**numero 1**). La lettera in esame inoltre: introduce misure, meno coercitive, alternative al trattenimento nei CIE (consegna del passaporto, obbligo di dimora, obbligo di presentarsi presso un ufficio della forza pubblica) (**numero 2**); aumenta il periodo massimo di trattenimento

nei CIE da 6 a 18 mesi<sup>1</sup> (**numero 3**); aumenta - da 5 a 7 giorni - il termine entro il quale lo straniero deve lasciare il territorio nazionale su ordine del questore, qualora non sia stato possibile il trattenimento presso il CIE (**numero 4**); attenua le sanzioni per l'inottemperanza all'ordine del questore a lasciare il territorio nazionale qualora non sia stato possibile il trattenimento presso il CIE<sup>2</sup>, in-

<sup>1</sup> La 14<sup>a</sup> Commissione (Politiche dell'Unione europea), nel parere favorevole sul provvedimento in esame, adottato il 20 luglio 2011, ha auspicato che il ricorso al trattenimento presso i CIE possa essere reso il più breve possibile anche attraverso un rafforzamento della collaborazione con i Paesi terzi di origine o di provenienza, utilizzando all'uopo le rappresentanze diplomatiche o consolari dell'Italia in tali Paesi e con le strutture giurisdizionali nazionali competenti.

<sup>2</sup> Il 28 aprile 2011, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che la pena detentiva, precedentemente prevista dall'art. 14, comma 5-ter, del Testo unico sull'immigrazione in caso di violazione dell'ordine di espulsione era incompatibile con la direttiva 2008/115/CE. Sul punto, la relazione illustrativa del provvedimento in esame afferma che: "A seguito dei recenti orientamenti giudiziari, soprattutto della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (C-61/11/PPU del 28 aprile 2011), è stata eliminata - al fine di assicurare il cosiddetto "effetto utile" della Direttiva, ossia l'effettivo allontanamento dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione - la previsione della reclusione per chi non ottempera all'ordine del questore, sostituita, ora, con la multa, quale sanzione per un comportamento che, comunque, rimane antigiuridico. Con la suddetta sentenza, la Corte ha, infatti, sostenuto che, dovendo ogni Stato membro agire per eseguire i provvedimenti di rimpatrio, lo stesso non deve adottare misure che ne compromettano l'esecuzione, quali la reclusione, conseguente al reato di violazione dell'ordine del questore, in quanto non costituisce una misura volta ad effettuare il rimpatrio ma ne ostacola l'esecuzione. La pena pecuniaria, in caso di violazione dell'ordine, costituisce un ulteriore deterrente per la presenza irregolare sul territorio nazionale, nell'ambito delle misure, anche penali, volte all'esecuzione del provvedimento di rimpatrio, fermo restando quelle già previste dell'accompagnamento coattivo, del trattenimento nel CIE e dell'intimazione del questore. In caso di condanna, la sanzione può

troducendo, anche per il caso di inottemperanza reiterata, la non punibilità, qualora sussista un giustificato motivo, in attuazione di quanto disposto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 359 del 2010<sup>3</sup> (**numeri 5 e 6**); stabilisce che, nella valutazione della condotta tenuta dallo straniero destinatario dell'ordine di lasciare il Paese, il giudice deve valutare se allo stesso sia stata consegnata la documentazione prevista dalla legge in caso di espulsione, nonchè accertare la cooperazione resa dallo straniero ai fini dell'esecuzione dell'espulsione (**numero 7**); disciplina il procedimento penale, innanzi al giudice di pace, relativo alle fattispecie di inottemperanza all'ordine di espulsione adottato dal

---

*essere sostituita dal giudice con l'espulsione. L'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione da parte del Prefetto conseguente alla violazione dell'ordine del questore -indipendente dall'espulsione decisa dal giudice - non è automatica ma è disposta previa valutazione effettuata caso per caso”.*

<sup>3</sup> L'art. 1, comma 22, lettera m), della legge 94/2009 ha modificato l'art. 14, comma 5-*quater*, del Testo unico sull'immigrazione. Nella formulazione antecedente, la disposizione prevedeva una sanzione penale per coloro che facevano reingresso nel territorio dello Stato, dopo essere stati espulsi una prima volta tramite ingiunzione del questore a lasciare il territorio dello Stato e, essendosi trattenuti “senza giustificato motivo”, erano stati espulsi una seconda volta attraverso l'accompagnamento coattivo alla frontiera. La suddetta legge 94/2009 ha modificato tale disposizione prevedendo che la seconda espulsione possa avvenire anche con l'ordine del questore, qualora non sia possibile procedere all'accompagnamento alla frontiera. Sono stati, inoltre, sanzionati con la reclusione da 1 a 5 anni sia il reingresso dello straniero dopo l'espulsione coattiva, sia l'inadempimento all'ordine del questore di abbandonare lo Stato, senza tuttavia prevedere, come nel primo caso, la possibilità che la permanenza sia dovuta ad un giustificato motivo (ad esempio l'indisponibilità da parte dell'espulso dei mezzi per il rimpatrio). La Corte ha dichiarato la incostituzionalità di quest'ultima norma proprio nella parte in cui non dispone che l'inottemperanza all'ordine di allontanamento, sia punita nel solo caso che abbia luogo “*senza giustificato motivo*”.

questore (**numeri 8 e 9**); prevede che, nel caso di indebito allontanamento dello straniero irregolare dal CIE, sia adottato un nuovo provvedimento di trattenimento (**numero 10**), la cui durata - **come è stato chiarito dalla Camera dei deputati** - deve comunque essere computata nel nuovo termine massimo di 18 mesi (v. numero 3).

La **lettera e**) prevede che il Ministro dell'interno attui programmi di rimpatrio volontario ed assistito verso il Paese di origine o di provenienza. **La Camera dei deputati ha escluso dall'ambito di applicazione dei suddetti programmi** i destinatari di provvedimenti di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale.

La **lettera f**) estende l'applicazione delle disposizioni in materia di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa ai reati di inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale.

La **lettera g**) prevede che l'espulsione o il respingimento delle “persone vulnerabili” (disabili, anziani, minori, ecc.) siano effettuati con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate.

La **lettera g-bis**), **introdotta dalla Camera dei deputati**, prevede che il permesso di soggiorno possa essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri.

Il **comma 2** prevede che il decreto del Ministro dell'interno che definisce le linee guida per la realizzazione dei nuovi programmi di rimpatrio volontario ed assistito (cfr. comma 1, lettera e)) debba essere adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame.

L'**articolo 4** reca una disposizione di coordinamento che rimette alla competenza del giudice di pace i procedimenti per alcuni reati connessi all'immigrazione clandestina.

L'**articolo 5** reca la copertura finanziaria relativa all'aumento del periodo di trattenimento nei CIE.

L'**articolo 6** disciplina l'entrata in vigore.

**a cura di Stefano Marci**

**L'ultima nota breve:**

***Disegno di legge A.S. 2716***

*Misure urgenti per la corresponsione di assegni una tantum al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco*

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere  
richiesti all'Archivio Legislativo  
tel 06 67062610

ArchivioLegislativo@senato.it

I testi sono disponibili alla pagina:  
<http://www.senato.it> – leggi e documenti –  
dossier di documentazione. Servizio studi –  
note brevi

progetto grafico the washing machine

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