

Le nuove disposizioni in materia di immigrazione (DDL 733-B)

Dipartimento Immigrazione CGIL- Lombardia
20 luglio 2009



“Per capire se qualcuno è stato spinto ai margini dell’ordinamento giuridico basta chiedersi se giuridicamente sarebbe avvantaggiato dall’aver commesso un reato comune. Se un piccolo furto con scasso migliora la sua posizione legale, almeno temporaneamente, si può stare sicuri che egli è stato privato dei diritti umani.”

“Ci siamo accorti dell’esistenza del diritto di avere diritti (e ciò significa vivere in una struttura in cui si è giudicati per le proprie azioni e opinioni) solo quando sono comparsi milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo. Questa sventura non derivava dai noti mali della mancanza di civiltà, dell’arretramento e della tirannide; e non le si poteva porre rimedio perchè non c’erano più sulla terra luoghi da <civilizzare>, perchè, volere o no, vivevamo ormai realmente in un <unico mondo>.”

H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, ed. Comunità, pag.397 e 411

“Pacchetto sicurezza”= Pacchetto di disposizioni deliberate nel Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 a Napoli:

- **Decreto legge n. 92 del 28 maggio 2008 convertito in legge 24 luglio 2008 n. 125**
- **DPCM con cui viene dichiarato lo stato di emergenza per gli insediamenti di comunità nomadi in Campania, Lombardia e Lazio seguito il 30 maggio dalle tre Ordinanze 3676,3677,3678**
- **progetto di legge di adesione all’Accordo di Prum**
- **3 schemi di decreti legislativi di modifica di altrettanti Decreti Legislativi di attuazione delle direttive in materia di protezione internazionale, ricongiungimento familiare, libera circolazione dei cittadini comunitari e delle loro famiglie**
- **DDL sulla sicurezza (ex 1280 AC poi 733-B)**

Cosa è passato solo con L. 125/2008.....

Introduzione aggravante condizione irregolare, misure di sicurezza per condanne oltre i 2 anni, reato di cessione illecita di immobile ad irregolare, limitazioni accesso misure alternative detenzione, dimezzamento tempo per nulla osta all'espulsione, possibilità aumento pena per favoreggiamento permanenza illegale, da contravvenzione a delitto impiego lavoratori irregolari, aggravate le pene per falsa dichiarazione o attestazione della propria identità al pubblico ufficiale o in un atto pubblico, nuovo reato di fraudolente alterazioni per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali, aggravata la pena per chi rende false dichiarazioni a un pubblico ufficiale e le pene per chi presta false dichiarazioni a un pubblico ufficiale sulla identità o sulle qualità personali proprie o di altra persona, possibilità arresto in flagranza per reati di falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità proprie o altrui ed il reato di fraudolente alterazioni per impedire l'identificazione o l'accertamento di qualità personali. Introduzione priorità assoluta alla trattazione dei processi relativi ad una serie di reati di criminalità organizzata e terroristica, in materia di prevenzione di infortuni e igiene sul lavoro, in materia di circolazione stradale e dei reati previsti dal Testo unico sull'immigrazione, modifica art. 54 TU.EE.LL. con nuovi poteri dei Sindaci in materia di incolumità e sicurezza pubblica, con possibilità di adozione di provvedimenti in caso di gravi pericoli. Segnalazione da parte del Sindaco alle competenti autorità giudiziaria e di pubblica sicurezza della condizione irregolare di persona straniera o comunitaria (v. oltre il Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008). Con la modifica dell'art. 16-quater della L: 68/1993 si prevede la possibilità di accesso per il personale della polizia municipale allo schedario dei documenti di identità rubati o smarriti. Il personale della polizia municipale in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza potrà inoltre accedere alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno rilasciati o rinnovati.....

Conclusione approvazione del 'pacchetto'

- **Legge 30 giugno 2009 n. 85 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 giugno 2009) sull'adesione dell' Italia al trattato di Prum (Schengen II) concluso il 27 maggio 2005 tra Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale. Prevede l'istituzione di una banca dati nazionale per il DNA e il prelievo obbligatorio per chi sia sottoposto a misure cautelari od arresti domiciliari per delitti non colposi per i quali è previsto l'arresto obbligatorio ad eccezione di alcuni reati**
- **DDL 733-B approvato in via definitiva alla Camera il 2 luglio, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica**

Pacchetto sicurezza Governo Prodi

Deliberato dal Consiglio dei Ministri del 30 ottobre 2007 comprendeva 5 provvedimenti, era affiancato da altre misure come il rafforzamento con la finanziaria delle forze dell'ordine (mezzi e personale); accordo quadro con ANCI patti per la sicurezza, previsione di norme di contrasto al caporalato, riforma T.U. immigrazione, ecc.

1. Disposizioni in materia di sicurezza urbana
2. Disposizioni in tema di reati di grave allarme sociale e di certezza della pena.
3. Adesione al Trattato di Prum. Istituzione della Banca Dati Nazionale del DNA e del Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA.
4. Misure di contrasto alla criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un Testo Unico delle disposizioni in materia di misure di prevenzione. Disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato e per il potenziamento degli uffici giudiziari.
5. Ddl presentato dal ministero della Giustizia che reintroduceva il reato di falso in bilancio.

“Questo passaggio dalla sicurezza dei diritti ad un diritto alla sicurezza si ricollega, dunque alla crisi degli strumenti di garanzia tipici dello stato sociale e rischia di condurre ad una riconfigurazione di senso e di significato della politica costituzionale dei diritti. Dalla promozione inclusiva e dalle garanzie dei diritti del costituzionalismo europeo del dopoguerra, alla proclamazione di un ‘diritto fondamentale alla sicurezza’, che < sembra più una procura in bianco affidata allo stato per ogni possibile intervento sulla libertà che non un ‘autentico’ diritto fondamentale>. Una sicurezza declinata in termini di conservazione dei beni e prevenzione dei rischi, basata su pratiche di esclusione e controllo e su meccanismi discriminatori nel riconoscimento dei diritti fondamentali ai diversi soggetti, meccanismi che a loro volta alimentano il diffondersi di un sentimento di insicurezza soggettiva, di senso di precarietà”

(G. Bascherini, Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee, ed. Jovene, pag. 133)

Interventi della XVI° Legislatura in materia di immigrazione e non solo....

- Non avvengono con unico provvedimento di riforma
- Hanno carattere emergenziale
- Alcune disposizioni chiaramente discriminatorie vengono adottate anche nella manovra finanziaria 2008 (L. 133/2008)
- Si avvia una stagione di previsioni istituzionalmente discriminatorie e limitative di diritti fondamentali sia attraverso norme primarie (leggi e decreti) che secondarie (ordinanze, disposizioni anti- crisi e di sostegno al reddito)
- Il contesto è un 'discorso politico' di forte impatto culturale e mediatico
- Si incide in crescendo sulla condizione prima di chi è irregolare poi d chi è irregolare poi di chi è fragile socialmente. Le disposizioni sull'iscrizione anagrafica ed il tentativo (solo tentativo?) di esclusione diretta di accesso da diritti sociali ma anche politici per chi non vive in abitazione non conforme ai criteri igienico- sanitari

collegamento con Libro Bianco di Sacconi



Dove non si è riusciti ad intervenire...

Nel contesto di una campagna elettorale all'insegna della lotta al 'comunitario-romeno-rom'



- Ritiro *silenzioso* dello schema di decreto legislativo di modifica del D.Lgs. 30/2007 (comunitari)
- Necessaria soppressione con DDL 733 delle disposizioni introdotte sui comunitari con L. 125/2008
- Risoluzione Parlamento Europeo del 18 luglio 2008 per *schedatura nomadi*
- Sentenza TAR Lazio illegittimità Regolamenti campi Milano e Roma perchè lesivi di diritti fondamentali

Ma anche...

- Mobilitazione ha impedito soppressione divieto di segnalazione per presidi sanitari
- Sentenze annullamento disposizioni discriminatorie (in materia di indennità di accompagnamento, assegno sociale, sentenza ricorso INCA decreto flussi, bonus famiglia Brescia e Lombardia, ordinanze dei Sindaci, ecc.)
- Sentenza Cassazione Sindaco Tosi)

DDL 733-B e immigrazione

COMUNITARI

Sono state soppresse le disposizioni recentemente introdotte con la L. 125/2008. Solo per i comunitari (continuano ad esserci per tutti gli extrae) viene soppresso il riconoscimento dell'aggravante associata alla condizione di soggiorno illegale e anche l'allontanamento con accompagnamento immediato quale misura di sicurezza per condanna alla reclusione per un periodo superiori a due anni (sempre solo per i comunitari).

Si prescrive che l'allontanamento come misura di sicurezza per i comunitari debba essere conforme alle disposizioni in materia di libera circolazione dei comunitari e dei loro familiari (D.Lgs. 30/2007 in particolare art. 20).

L'U.E. ha recentemente adottato delle linee guida per l'applicazione della Direttiva 2004/38/CE rilevando che nessuno Stato ha correttamente recepito la direttiva.

CITTADINANZA ITALIANA E MATRIMONI

L'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio potrà avvenire solo dopo due anni di residenza legale in Italia dopo il matrimonio (anziché dopo 6 mesi così come oggi previsto) oppure dopo tre anni nel caso in cui il coniuge si trovi all'estero. I tempi vengono dimezzati in presenza di figli. Fino al decreto di concessione della cittadinanza (tempi attuali procedura: oltre i 3 anni!) non deve intervenire separazione, scioglimento, annullamento del matrimonio o cessazione degli effetti civili.

Viene introdotto il pagamento di una tassa di 200 euro per tutte le istanze di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza.

Si introduce la necessità di allegare certificazione comprovante il possesso dei requisiti. Si creano problemi di coordinamento con le disposizioni relative all'autocertificazione soprattutto per i comunitari.

Viene altresì modificato l'art. 116 al Codice Civile introducendo l'obbligo di esibizione di un documento attestante la regolarità del soggiorno per il cittadino straniero che voglia contrarre matrimonio in Italia. (v. Sent. Corte Europea di giustizia nella causa C- 127/08 del 28.8.2008)

REATO DI INGRESSO E SOGGIORNO IRREGOLARE

Si introduce il reato *contravvenzionale* di ingresso e soggiorno irregolare.

E' prevista un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro **non obblabile** .

Competente a giudicare del reato è il giudice di pace che procede con rito immediato.

- Si introduce una procedura in contrasto con il ruolo riconosciuto ai giudici di pace (reati lievi come l'ingiuria e lesioni lievissime)
- Dalla relazione tecnica al DDL si ricava una prima indicazione dell'alto costo (i giudici di pace sono pagati a procedimento e non sono giudici togati)
- I giudici di pace stessi hanno espresso il loro dissenso
- Si intaseranno i tribunali (v. ricorsi) per reati solo contravvenzionali (non delitti)

- I giudici di pace solo *incidentalmente* possono valutare se effettivamente la persona soggiorna o è entrata senza rispettare le norme del Testo Unico e della Legge sui soggiorni brevi (L. 68/2007) (la valutazione, ben sappiamo, non è immediata e semplice)
- Si prevede la sospensione del procedimento a seguito di presentazione della domanda di protezione internazionale. In caso di riconoscimento della stessa, è prevista l'archiviazione. Archiviazione del procedimento penale anche in caso di esecuzione dell'espulsione, che è possibile senza il rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria.
- Salvo che si tratti di reato più grave. Connessione con altri reati. Conseguenze connesse con la perseguibilità di ufficio

Per dipendenti pubblici e pubblici ufficiali

Sanità

Artt. 331,332 e 361,362 c.p.; art. 365 c.p.

Sussistenza divieto ex art. 35 co. 5;

v. anche circolare 5/2000 Ministero salute e art. 43 D.P.R.
394/99

Art. 12 co. 2 T.U.

Accesso prestazioni scolastiche obbligatorie

v. sopra

v. art. 38 e pronunce giurisprudenziali per asilo nido, attività educative, scuola materna

Lo stesso DDL prescrive che non sia necessaria l'esibizione del permesso di soggiorno per l'accesso alle "prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie"

-Il permesso di soggiorno non deve essere richiesto

-Conoscere dell'illegalità del soggiorno non è facile per esempio potrei non avere il permesso ma essere inespellibile, avere una sentenza che mi autorizza a rimanere o che mi obbliga a rimanere per es. sono in esecuzione pena

-Dovrei indagarea che titolo?

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, ai sensi della normativa sanitaria vigente.

La disposizione è applicabile a tutti: cittadini italiani, comunitari e non comunitari.

Prevista possibilità di cancellazione anagrafica in caso di mancato rinnovo della dichiarazione di dimora, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere entro i successivi 30 giorni.

Diventa più complicato per i senza fissa dimora ottenere l'iscrizione anagrafica e si istituisce il registro dei senza fissa dimora.

-Iscrizione anagrafica consente accesso prestazioni sociali e assistenziali, accesso servizio sanitario, iscrizione liste elettorali

- Rendere difficile la residenza contrasta con l'interesse dello Stato, di sapere chi vive o si trova sul proprio territorio

RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI

Per poter richiedere il ricongiungimento familiare (la cui procedura e i cui requisiti sono stati già recentemente modificati in senso restrittivo con l. 125/2008) si richiede in aggiunta 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.

Divieto di ricongiungimento per coniuge o genitore a carico coniugato con straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale

Limitazioni al ricongiungimento del genitore **con figlio naturale.**

Ulteriore stretta per il rilascio del visto di ingresso per ricongiungimento familiare :non sarà più possibile richiedere il visto di'ingresso se il nulla osta non verrà rilasciato dopo 180 giorni dalla presentazione dell'istanza (Abrogazione della procedura di "silenzio-assenso")

ATTI DI STATO CIVILE

Si introduce la necessità di esibire il permesso di soggiorno per tutti gli atti di stato civile e per l'accesso ai servizi, esclusi quelli che riguardano le cure sanitarie e la scuola. Sarà necessario il permesso di soggiorno quindi per perfezionare gli atti di stato civile come il matrimonio, la registrazione della nascita, il riconoscimento del figlio naturale, la registrazione della morte.

Problema del riconoscimento alla nascita del figlio/a soprattutto per i padri naturali

La donna dovrebbe avere il permesso di soggiorno per cure mediche/salute ma comunque è in condizione oggettiva di insospellibilità

Valutare possibilità art. 30 comma 4 D.P.R. 396/2000

DETEZIONE NEI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE)

Si introduce il prolungamento dei tempi di detenzione nei CIE fino ad un massimo di 180 giorni.

Direttiva europea e compatibilità....

Costruzione nuovi CIE e costi medi.... V. relazione tecnica alla presentazione del DDL

LIMITAZIONE DELLE CAUSE DI INESPELLIBILITA'

Viene abrogato il divieto di espulsione per i conviventi con parenti italiani di terzo e quarto grado. Si mantiene il divieto di espulsione nei confronti dei cittadini stranieri conviventi con parenti di nazionalità italiana fino al secondo grado (genitori-figli, fratelli/sorelle. Non più quindi cugini o zii)

V. Decreto Legislativo n. 30/2007 e linee guida UE per familiari di comunitari

DINIEGO DEL TITOLO DI SOGGIORNO PER SENTENZE NON DEFINITIVE

Diventano ostative all'ingresso e al soggiorno dello straniero le condanne con sentenze anche non definitive per i reati previsti dall'art. 380 commi 1 e 2 del c.p.p. ovvero per i reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, i reati connessi allo sfruttamento della prostituzione.

Diviene ostativa al rilascio e al rinnovo di qualunque titolo di soggiorno, la condanna irrevocabile per reati relativi alla tutela del diritto d'autore. Attualmente la condanna è ostativa al rilascio o rinnovo solo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo.

MINORI

Per i minori non accompagnati affidati o sottoposti a tutela, è richiesto, per ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, di aver soggiornato in Italia da almeno tre anni e l'inserimento in un percorso di integrazione da almeno due anni, unitamente alla disponibilità di alloggio, iscrizione ad un corso di studio o allo svolgimento di attività lavorativa.

Possibilità di rimpatrio per minori non accompagnati comunitari dediti alla prostituzione.

Pena da 1 a 4 anni per sottrazione internazionale di minori
N.B. Si devono aggiungere le disposizioni già citate in tema di ricongiungimento dei genitori ai figli naturali e al riconoscimento alla nascita e quindi al diritto di avere un nome, una cittadinanza, una paternità e maternità certi sin dalla nascita

TRASFERIMENTO DI DENARO

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

L'essere solamente indiziati del delitto di trasferimento fraudolento e possesso ingiustificato di valori, è motivo di espulsione dello straniero titolare di permesso di soggiorno ordinario e possibile motivo di espulsione per titolare di permesso di soggiorno CE se applicata misura di prevenzione (in relazione all'art. 12-quinquies, co. 1 L. 195/1992 In materia di criminalità organizzata)

REATO UTILIZZO DOCUMENTO CONTRAFFATTO

Si introduce il reato di utilizzo di documento contraffatto per il rilascio di visti o titoli di soggiorno

ESIBIZIONE DEI DOCUMENTI

Viene aumentata la pena per il reato di mancata esibizione del titolo di soggiorno e/o del documento di identificazione a richiesta del pubblico ufficiale o agente di pubblica sicurezza. Arresto fino ad un anno e multe fino a 2.000 euro.

PERMESSO DI SOGGIORNO CE DI LUNGO PERIODO

Per il rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo periodo residenti bisognerà superare un test di lingua italiana. Le modalità di svolgimento del test verranno fissate con un decreto del Ministero dell'Interno e dell'Istruzione.

RILASCIO E RINNOVO DEL TITOLO DI SOGGIORNO

Per tutte le pratiche relative al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno si dovrà versare un contributo da 80 a 200 euro. L'importo verrà determinato da un decreto dei Ministri dell'Economia e dell'Interno.

La richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno deve essere fatta almeno 60 gg. prima della scadenza

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. I criteri e le modalità verranno stabiliti da un apposito regolamento di attuazione.

Si definisce integrazione

“ 1, Ai fini di cui al presente testo unico, si intende con integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società”

REATI CONNESSI ALL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE

Vengono inasprite tutte le sanzioni legate al favoreggiamento dell'ingresso irregolare e per chiunque illegalmente promuova, diriga, organizzi ed effettui trasporto di stranieri. Sono introdotte aggravanti

Viene modificato il reato di cessione dell'immobile a persona priva di titolo di soggiorno introdotto con la L.125/2008 introducendo la verifica del permesso all'atto della stipula del contratto di locazione. Negli altri casi?

ISTITUZIONE FONDO RIMPATRI

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, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Iscrizione delle Associazioni dal prefetto in apposito elenco. Monitoraggio da parte del prefetto .
Preferenza per associazioni costituite da agenti in congedo di Forze dell'ordine, armate e altri corpi dello Stato

“ Ed è soprattutto attraverso la critica dei sistemi penali e processuali che si vennero definendo ,come vedremo, i valori della civiltà giuridica moderna:il rispetto della persona umana, i valori <fondamentali> della vita e della libertà personale , il nesso tra legalità e libertà, la separazione tra diritto e morale, la tolleranza, la libertà di coscienza e di parola, i limiti dell'attività dello stato e la sua funzione di tutela dei diritti dei cittadini come sua fonte primaria di legittimazione”

(dalla prefazione di Norberto Bobbio, pag. XVIII, al testo di L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, ed. Laterza)