

XVII legislatura

IMMIGRAZIONE: CENNI INTRODUTTIVI

aprile 2015
n. 210



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: L. Gianniti

Segreteria

tel. 06. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

(Compito particolare: R. Loiero) _2424

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: L. Iannetti _5744

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: C. Andreuccioli _5461

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Minichiello _4761

Questioni regionali e delle autonomie locali

Capo ufficio: ---

Legislazione comparata e CERDP

Capo ufficio: R. Teodori _5023

Documentazione

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Simone Bonanni _2932

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

IMMIGRAZIONE:

CENNI INTRODUTTIVI

aprile 2015
n. 210

a cura di: L. Borsi
hanno collaborato: L. Formosa, S. Bonanni.

Classificazione Teseo: Immigrazione.

INDICE

PREMESSA	7
ALCUNI DATI NUMERICI	9
LA PRESSIONE DELLE CRISI SULLE FRONTIERE DELL'EUROPA (estratto dalla Relazione al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza, anno 2014, a cura del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica).....	13
DA MARE NOSTRUM A TRITON	15
IL QUADRO NORMATIVO (E LE SUE STRATIFICAZIONI)	17

PREMESSA

Il tema dell'immigrazione è percorribile secondo molteplici chiavi di lettura: storica, geo-politica, giuridica, economico-sociale, demografica, statistica.

Ed a considerare già solo il riguardo giuridico, questo si irradia in più profili, penale, civilistico, amministrativo, in un intreccio multi-livello ove incidono: regolamenti e direttive dell'Unione europea (di disciplina dell'immigrazione, della condizione giuridica dello straniero, della protezione internazionale); leggi dello Stato (per la riserva di legge sancita dall'articolo 10 della Costituzione, nonché per la riserva di legislazione statale esclusiva posta dall'articolo 117, secondo comma, lettere a) e b) della Costituzione circa immigrazione, diritto di asilo e condizione giuridica dello straniero extra-comunitario); leggi regionali (per la competenza delle Regioni in alcuni ambiti, ad esempio socio-assistenziale, con la conseguente emersione di 'cittadinanze sociali' differenziate su base regionale); atti e prassi amministrative; giurisprudenza, così europea come interna, e questa sia costituzionale (quale mero esempio, si pensi alla immediata esecutività dell'espulsione senza convalida giurisdizionale, oggetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 105 del 2001 e n. 222 del 2004, o alla cd. aggravante di clandestinità, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 249 del 2010) e di legittimità.

L'ordito è così complesso da suggerire di render qui, col presente fascicolo, non altro che una sommaria ricognizione (su alcuni dati statistici disponibili e sul quadro normativo), quale primo ausilio documentario, certo suscettibile di ulteriori approfondimenti, per la riflessione e indagine che la Commissione Affari costituzionali del Senato persegue (cfr. la seduta dell'Ufficio di Presidenza del 14 aprile 2015) in materia di immigrazione.

ALCUNI DATI NUMERICI

In via preliminare, vale ricordare alcuni dati circa gli sbarchi nel territorio nazionale (e la presenza degli stranieri nelle strutture di accoglienza)¹.

Nel corso del 2014 sono sbarcati sulle coste dell'Italia meridionale 170.000 persone.

Nei primi due mesi del 2015 il ritmo degli sbarchi si è ulteriormente intensificato. Fino alla fine di febbraio 2015, sono stati 7.882 i migranti sbarcati sulle coste italiane - nello stesso periodo del 2014, gli stranieri arrivati via mare furono 5.506. Si è dunque avuto un aumento del 43 per cento, nel raffronto tra quei due primi bimestri.

Gli stranieri *presenti nelle strutture d'accoglienza* (temporanee, centri d'accoglienza e per richiedenti asilo, posti Sprar) al mese di febbraio 2015 sono 67.128. Le presenze più numerose risultano in Sicilia (13.999 persone, pari al 21% del totale nazionale). Seguono Lazio (8.490, pari al 13%), Lombardia (5.863, il 9%) e Puglia (5.826, il 9%). Nelle 1.657 strutture temporanee presenti in tutta Italia si trovano 37.000 ospiti.

Andamento degli arrivi dei migranti sulle coste italiane:

2011	2012	2013	2014
62.692	13.267	42.925	170.100

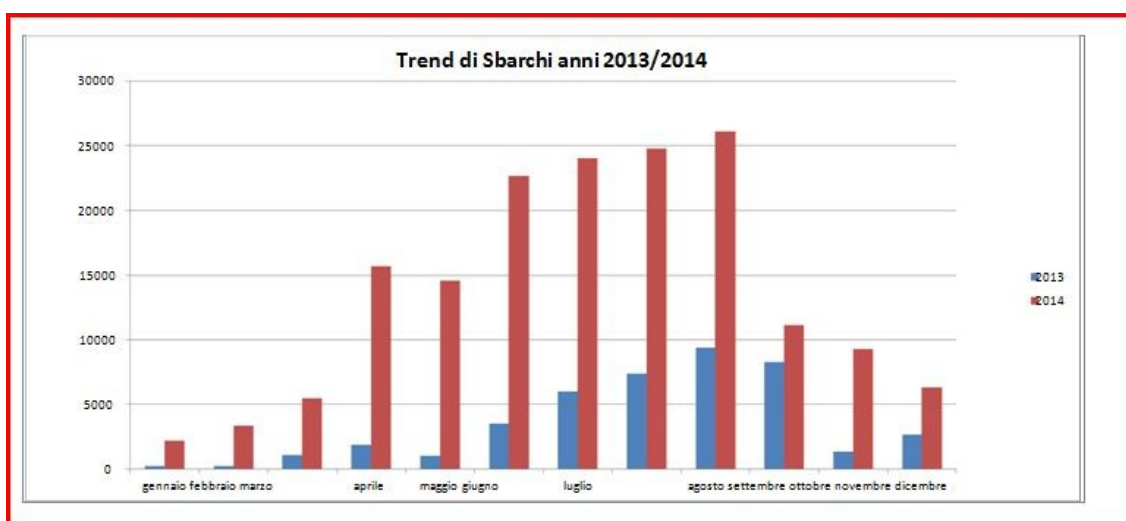
Comparazione del numero di migranti sbarcati - anni 2013/2014/primo bimestre 2015

	2013	2014	2015
Gennaio	217	2.171	3.459
Febbraio	232	3.335	4.423
Marzo	1.075	5.459	
Aprile	1.838	15.679	
Maggio	1.031	14.599	
Giugno	3.523	22.642	
Luglio	5.980	24.019	

¹ Dati diffusi dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

	2013	2014	2015
Agosto	7.345	24.776	
Settembre	9.388	26.107	
Ottobre	8.250	11.138	
Novembre	1.362	9.306	
Dicembre	2.681	6.313	

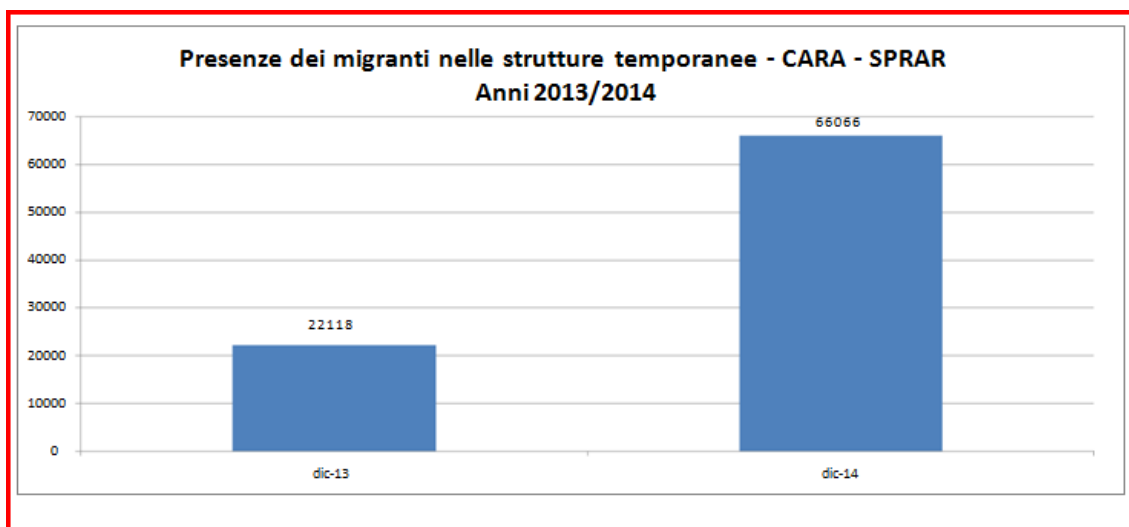
Nella tabella che segue, si ha una evidenziazione grafica del raffronto di flussi (per quanto riguarda l'aumento nel 2014, rispetto all'anno precedente):



Presenza di immigrati nelle strutture di accoglienza sul territorio per Regione (dati febbraio 2015 - Fonte: Ministero dell'Interno)

Territorio	Immigrati presenti nelle strutture temporanee	Immigrati presenti nei CARA/CDA e CPSA	Posti SPRAR occupati	Totale immigrati presenti sul territorio Regione	Percentuale di distribuzione dei migranti presenti per Regione
Sicilia	5.036	4.231	4.732	13.999	21 %
Lazio	2.891	830	4.769	8.490	13%
Puglia	1.619	2.353	1.854	5.826	9%
Lombardia	4.915	-	948	5.863	9%
Calabria	1.541	1.458	1.841	4.840	7%
Campania	3.740	-	1.080	4.820	7%
Piemonte	2.677	-	889	3.566	5%
E. Romagna	2.672	-	782	3.454	5%
Toscana	2.064	-	549	2.613	4%
Veneto	2.191	-	303	2.494	4%

Territorio	Immigrati presenti nelle strutture temporanee	Immigrati presenti nei CARA/CDA e CPSA	Posti SPRAR occupati	Totale immigrati presenti sul territorio Regione	Percentuale di distribuzione dei migranti presenti per Regione
Marche	1.174	80	538	1.792	3%
Friuli V.G.	1.289	258	323	1.870	3%
Sardegna	1.020	294	88	1.402	2%
Liguria	953	-	313	1.266	2%
Molise	704	-	443	1.147	2%
Umbria	729	-	373	1.102	2%
Abruzzo	733	-	227	960	1%
Basilicata	503	-	395	898	1%
Trentino A.A.	516	-	149	665	1%
Valle d'Aosta	61	-	-	61	1%
Totale	37.028	9.504	20.596	67.128	100%



Presenze degli immigrati nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE)

Nel 2014 sono transitati complessivamente nei CIE italiani 4.986 stranieri di cui 2.771 sono stati effettivamente rimpatriati. Nel 2013 sono stati 6.016 gli stranieri transitati nei CIE, dei quali 2.749 sono stati rimpatriati.

Presenze C.I.E. al 20 febbraio 2015

Centro	Capienza teorica	Capienza effettiva / Posti disponibili	Presenze
Bari*	196	72	66
Bologna**	-	-	-
Brindisi**	-	-	-
Caltanissetta	96	96	58
Crotone**	-	-	-
Gorizia**	-	-	-
Milano**	-	-	-
Roma	360	360	99
Torino*	210	21	25
Trapani**	-	-	-
Trapani Milo	204	204	45
Totale	1.066	753	293

* capienza ridotta causa danneggiamenti

** chiuso per lavori di ristrutturazione

**SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA:
RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLA POLITICA DELL'INFORMAZIONE PER
LA SICUREZZA - ANNO 2014 (ESTRATTO)**

Flussi regionali e spinte centrifughe

Per quel che concerne i numeri delle rotte via mare, secondo dati del Ministero dell'Interno nel 2014 sono sbarcate, o sono state trasferite a terra dopo il soccorso in mare, 170.100 persone.

Più che triplicato, inoltre, il flusso di siriani (da 11.307 a 42.323) e quello proveniente da Paesi del Corno d'Africa, segnatamente Somalia ed Eritrea (da 13.097 a 40.085).

I migranti sono risultati, in prevalenza, di giovane età: inferiore ai 36 anni, e di sesso maschile (il 70% circa del totale). Significativo il numero di minori, che è arrivato a sfiorare il 20%. La maggioranza di questi ultimi risultava non essere accompagnato (il 70% dei minori).

In generale i migranti provengono dalle aree del Sahel, dell'Africa occidentale e del Corno d'Africa, nonché dalla fascia asiatica che comprende il Vicino e il Medio Oriente, il Sub-continente Indiano e parte della Penisola Indocinese.

La massiccia corrente migratoria che origina dal Corno d'Africa e dalla Siria investe, in primis, gli Stati contermini. Il prolungarsi delle crisi e le precarie condizioni di vita nei campi di accoglienza inducono il 20 -35% dei profughi - spesso "convinti" dalle stesse organizzazioni criminali - a dirigersi illegalmente verso mete ritenute più favorevoli, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista della sicurezza (Europa e Nord America).

La pressione delle crisi sulle frontiere dell'Europa (febbraio 2015)

A fronte di un fenomeno reso ineludibile dalle crisi di area e dalle situazioni di instabilità politico-istituzionale nei quadranti africano e medioorientale, l'attivismo delle organizzazioni criminali nella gestione del traffico di migranti e profughi ha contribuito ad alimentare l'imponente deriva migratoria, che muovendo soprattutto dalle coste libiche, ha investito prevalentemente il Canale di Sicilia.

Proprio la fragilità dello scenario libico ha trasformato quel territorio nel principale punto di confluenza e raccolta dei flussi migratori del continente africano e di una parte di quelli provenienti dalla direttrice medioorientale. Ciò anche grazie alla complicità a livello locale di elementi appartenenti alle diverse milizie, agli apparati di sicurezza e ad altre strutture di potere.

Al contempo in suolo libico operano gruppi criminali di varia nazionalità che fungono da terminali delle filiere attive nelle diverse tratte del traffico, a partire dalla fase di *reclutamento* dei migranti nei Paesi d'origine. In questo contesto particolare impegno informativo ha riguardato le componenti criminali nigeriane, eritree, somale, sudanesi e pakistane, con approfondimenti anche in direzione dei consistenti flussi finanziari generati dall'illecita attività.

Transita per il territorio del Paese nordafricano anche una parte significativa del flusso di profughi siriani, su particolare impulso delle reti criminali egiziane operanti in particolare connessione con omologhe compagini turche.

Più in generale, sono emersi assidui rapporti tra sodalizi operanti lungo l'intera sponda Sud del Mediterraneo rinnovati segnali di attivismo dalle coste meridionali della Turchia e un accentuato dinamismo di organizzazioni capaci di gestire i remunerativi traffici non solo di clandestini, ma anche di stupefacenti. In questa cornice si inseriscono le acquisizioni intelligence che hanno consentito, tra l'altro il sequestro di imbarcazioni cariche di hashish, più volte utilizzate per il trasporto di migranti.

Il fenomeno migratorio ha interessato, sebbene in misura minore, anche lo scenario adriatico e i confini del Nord-Est, facendo registrare l'arrivo, attraverso la penisola balcanica, di migranti asiatici, mediorientali e africani, la cui meta ultima sono i Paesi nordeuropei.

Quanto alle attività di favoreggiamento, l'impegno informativo ha fatto emergere, tra l'altro, l'avvenuta specializzazione di strutturati network pakistani dediti alla falsificazione - per lo più - di documenti.

Permane all'attenzione dell'intelligence il rischio di infiltrazioni terroristiche nei flussi via mare, ipotesi plausibile in punto di analisi ma che sulla base delle evidenze informative disponibili non ha sinora trovato concreto riscontro. Si pongono tuttavia quale potenziale vettore di minaccia le rilevate collaborazioni e intese contingenti in estese zone del Nord Africa e della regione sahel - sahariana tra organizzazioni di trafficanti e gruppi armati di matrice islamista, favorite talora dai legami tribali o familiari esistenti tra componenti delle diverse formazioni.

Sempre all'attenzione è poi l'eventualità che circuiti radicali di ispirazione jihadista possano ricercare a fini di proselitismo spazi di influenza nei centri di immigrazione presenti sul territorio nazionale, esposti a ricorrenti situazioni di congestione e permeabili all'azione di sodalizi criminali interessati a favorire la fuga dei migranti.

L'enorme afflusso di migranti sul territorio nazionale ha messo a dura prova la capacità recettiva del circuito di accoglienza. L'affollamento delle strutture e le correlate difficoltà gestionali, la promiscuità etnica, i prolungati tempi necessari per gli accertamenti richiesti dall'istruttoria per le istanze di protezione internazionale e per il rilascio del permesso di soggiorno hanno spesso contribuito ad acuire il disagio dei migranti, innescando manifestazioni di protesta plateali e violente.

Il frequente rifiuto dei profughi di sottoporsi alle procedure di identificazione nel timore che, una volta raggiunte le ambite mete nordeuropee, principale obiettivo finale del loro viaggio, possano essere riassegnati al primo Paese di ingresso nell'UE con l'applicazione del Regolamento di Dublino, incide significativamente sull'efficacia delle attività di controllo e di riconoscimento.

La dispersione dei migranti sul territorio e il passaggio alla condizione di clandestinità hanno accentuato il rischio di una loro cooptazione nei circuiti delinquenziali, esponendoli altresì a diverse forme di sfruttamento, nonché a condizioni igienico-sanitarie precarie. L'aumento esponenziale di arrivi rischia inoltre di indebolire la tradizionale funzione di raccordo tra migranti e società ospite esercitata dalle diaspore già presenti in Italia, con possibili ricadute in termini di mancata integrazione, ampliamento dei 'ghetti etnici', tendenze criminogene e processi di radicalizzazione.

DA MARE NOSTRUM A TRITON

Mare Nostrum

L'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata *Mare Nostrum* è iniziata il 18 ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti (nei primi giorni di ottobre del 2013 in alcuni naufragi al largo di Lampedusa, morirono centinaia di persone). L'operazione, che fin dal suo avvio era destinata a durare per un tempo determinato, si è conclusa alla fine del 2014, in concomitanza con la partenza di una nuova operazione denominata Triton, coordinata in ambito europeo dall'Agenzia Frontex.

Nel mare Mediterraneo operavano già due missioni permanenti coordinate e finanziate da Frontex con la partecipazione dell'Italia: *Hermes* (per il controllo delle coste meridionali italiane, svolta dai mezzi della Guardia costiera e della Guardia di finanza) e *Aeneas* (per il controllo dei flussi migratori provenienti dalla Turchia e dall'Egitto transitanti per la Grecia), con un budget annuale di circa 5 milioni di euro. *Mare Nostrum*, i cui costi sono stati indicati dal Ministro della Difesa in 9,3 milioni di euro al mese, di cui 7 per il funzionamento e la manutenzione dei mezzi e 2,3 per gli oneri relativi alle indennità del personale, attingeva risorse dai fondi messi a disposizione dall'articolo 1 del decreto legge 10 ottobre 2013, n. 120 (che istituiva presso il Ministero dell'Interno un fondo dotato di 190 milioni di euro proprio al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale), ed era finanziata con risorse aggiuntive UE di 1,8 milioni provenienti dal Fondo UE per le frontiere esterne per le attività di emergenza².

Mare Nostrum consisteva, dal punto di vista operativo, nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione *Constant Vigilance* svolta dalla Marina Militare fin dal 2004 consistente nel pattugliamento permanente dello Stretto di Sicilia con una nave e con aeromobili da pattugliamento marittimo.

L'operazione *Mare Nostrum* aveva un raggio di azione più ampio e una duplice, specifica missione: garantire la salvaguardia della vita in mare; assicurare alla giustizia i trafficanti di esseri umani che gestiscono i viaggi dei migranti. L'operazione era condotta da mezzi e personale militari, con la partecipazione di personale sanitario militare e volontario.

Il bilancio dell'operazione *Mare Nostrum* è stato riassunto dal Ministro dell'Interno nel corso di un'audizione (19 novembre 2014) presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione: "I migranti soccorsi nell'ambito dei 563 interventi sono stati 101.000, di cui 12.000 minori non accompagnati; sono stati rinvenuti 499 cadaveri, mentre i dispersi, sulla base della testimonianza dei sopravvissuti, potrebbero essere più di 1.800; sono stati arrestati 728 scafisti e sequestrate otto imbarcazioni".

² **Fondo Europeo per le Frontiere Esterne:** l'obiettivo di questo strumento è assicurare controlli alle frontiere esterne uniformi e di alta qualità favorendo un traffico transfrontaliero flessibile anche mediante il co-finanziamento o di azioni mirate o di iniziative nazionali per la cooperazione tra Stati membri riguardo la politica dei visti.

Triton

Nell'ottobre 2014 la Commissione europea ha annunciato l'avvio di una nuova operazione, inizialmente indicata genericamente come "Frontex Plus", con lo scopo di sostenere lo sforzo dell'Italia nel fronteggiare la pressione migratoria alla frontiera meridionale, sotto il coordinamento di Frontex, l'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne. L'operazione - denominata *Triton* - in discontinuità con gli obiettivi di *Mare Nostrum*, ha l'obiettivo di sorvegliare le frontiere marittime esterne dell'Unione Europea e di contrastare l'immigrazione irregolare e le attività dei trafficanti di esseri umani. Fino al 31 dicembre 2014 le due operazioni sono proseguite 'in parallelo' e dal 1 gennaio 2015 è subentrata unicamente *Triton*.

L'area operativa di *Triton* è più limitata rispetto all'area di *Mare Nostrum*, che arrivava in acque internazionali. *Triton* opera entro le 30 miglia dalle coste (italiana e maltese).

Nel comunicato che annunciava la missione³, la Commissione europea chiariva che i dettagli dell'Operazione *Triton*, inclusa l'area di intervento e le risorse finanziarie da impegnare, sarebbero stati concordati con le autorità italiane in quanto Paese ospitante, sulla base delle necessità rilevate.

Per l'operazione *Triton* l'UE ha stanziato fondi (provenienti dal Fondo per la sicurezza interna e dal bilancio stesso di Frontex) pari a 2,9 milioni al mese. Come le altre operazioni Frontex, *Triton* si svolge nel pieno rispetto degli obblighi internazionali dell'UE assunti nell'ambito delle convenzioni umanitarie.

Triton è destinato a sostenere gli sforzi dell'Italia a fronte delle emergenze, ma - dichiaratamente - non solleva l'Italia dagli obblighi assunti con l'UE e con la comunità internazionale di sorvegliare le sue frontiere e gestire le situazioni utilizzando risorse, mezzi e strumenti interni.

Nello scorso febbraio la Commissione europea ha prorogato la durata dell'operazione *Triton* a tutto il 2015, rispondendo ad una richiesta del Governo italiano a fronte del prolungarsi della situazione di emergenza⁴. Per questa proroga è posta una dotazione iniziale provvisoria di 18,2 milioni, oltre ad un'erogazione di 13,7 milioni di finanziamenti di emergenza, che vengono attinti al Fondo asilo, migrazione e integrazione, su richiesta delle autorità italiane, anche alla luce dell'aumento degli arrivi di minori non accompagnati (il 278% in più rispetto al 2013).

³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm

⁴ Vedi il comunicato: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4453_en.htm

IL QUADRO NORMATIVO (E LE SUE STRATIFICAZIONI)

La prima regolamentazione - peraltro circoscritta ad alcuni profili lavoristici - del fenomeno immigratorio in età repubblicana risale ai primi anni Ottanta (legge n. 943 del 1986), connessa alla ratifica ed esecuzione di una convenzione internazionale (del 1975) dell'Organizzazione internazionale del lavoro, in materia di lavoratori migranti.

Sul finire di quel medesimo decennio - nel quale si andava allestendo, con l'accordo di Schengen, la libera circolazione europea delle persone - la questione dell'immigrazione irruppe nell'agenda politica italiana (sullo sfondo, la scomposizione del blocco sovietico, con conseguenti flussi migratori e sbarchi clandestini).

Il Parlamento si misurò allora con la conversione del **decreto-legge n. 416 del 1989**. Fu nel segno dell'urgenza e dell'emergenza: si registrò in Senato, impegnato in seconda lettura nella conversione del decreto-legge, un'applicazione del contingentamento dei tempi in Assemblea (strumento approntato con la riforma del Regolamento del Senato del 1988) per la prima volta corredato dalla 'ghigliottina' degli emendamenti (allo scoccare del sessantesimo giorno).

La legge di conversione infine approvata (**n. 39 del 1990**: cd. 'legge Martelli') veniva a porre una prima articolata seppur parziale disciplina dell'immigrazione (sino allora retta da scarse disposizioni del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931).

Essa recava disposizioni (oltre che su rifugiati e richiedenti asilo, con abolizione per questi della riserva geografica limitante il riconoscimento ai provenienti dall'Europa) sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri extra-comunitari (secondo il criterio di una programmazione annuale dei flussi di ingresso per ragioni di lavoro) nonché sull'espulsione (decisa dall'autorità giudiziaria o dal ministro dell'interno o dal prefetto, e corredata da alcune tutele giurisdizionali; si veniva a prevedere una espulsione amministrativa per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato). Insieme dispose una regolarizzazione dei cittadini extra-comunitari già presenti nel territorio dello Stato.

Seguì il **decreto-legge n. 187 del 1993** (cd. 'decreto Conso', convertito dalla legge n. 296 del 1993), intento in una sua parte a recare novelle in materia di espulsione (considerate talune difficoltà applicative nella recente disciplina dell'allontanamento, basata sulla scansione: intimazione ad abbandonare il territorio dello Stato, inottemperanza da parte dell'immigrato, ordine di espulsione). L'espulsione fu qui intesa anche come strumento alternativo alla detenzione, e "giustificata essenzialmente dall'interesse pubblico di ridurre l'enorme affollamento carcerario"

(secondo passaggio della sentenza n. 62 del 1994 della Corte costituzionale, di non fondatezza di correlativa questione di legittimità costituzionale).

Un tentativo di rivisitazione della normativa fu indi condotto ancora con decreto-legge, il n. 489 del 1995 (governo Dini). Nonostante plurime reiterazioni (ultimo della serie, il decreto-legge n. 477 del 1996), non giunse ad essere convertito in legge.

A fine anni Novanta si colloca la disciplina legislativa che, nel suo generale impianto (nonostante alcune successive parziali revisioni e a tratti fin *révirements*), tuttora regola la materia dell'immigrazione.

La **legge n. 40 del 1998** (cd. 'legge Turco-Napolitano') pose infatti una articolata disciplina dell'immigrazione e della condizione dello straniero. Essa è poi confluita nel Testo unico in materia di immigrazione, dettato dal **decreto legislativo n. 286 del 1998** (suo regolamento attuativo, il d.P.R. n. 394 del 1999).

Siffatta disciplina (applicabile ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e gli apolidi) si è prefissa da un lato la determinazione di politiche migratorie (mediante un documento programmatico triennale, da emanarsi con d.P.R., indi una annuale programmazione dell'ingresso degli stranieri per motivi di lavoro, con un cd. 'decreto flussi' emanato dal Presidente del Consiglio), dall'altro una organica definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero. Per quest'ultimo riguardo, convivono in quella disciplina un approccio solidaristico e di integrazione, per gli stranieri regolarmente soggiornanti (cui viene riconosciuta la titolarità di una pluralità di diritti sociali; ed essi possono conseguire, a talune condizioni, lo *status* di soggiornante di lungo periodo, a tempo indeterminato), ed altro di maggior rigore, verso gli stranieri 'irregolari'. Agli uni come agli altri sono comunque riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana.

Fu posto allora il vigente divieto di espulsione o di respingimento immediato alla frontiera in presenza di "necessità di pubblico soccorso" (articolo 10, comma 2, lettera *b*) del Testo unico). Al contempo fu previsto, in quel caso come in taluni altri, il trattenimento, in forza di decreto del questore, dello straniero suscettibile di respingimento (dunque non immediato bensì) differito, in Centri di permanenza temporanea ed assistenza, per un termine che era in quella originaria previsione di venti giorni (prorogabili per altri trenta). Tale inedita detenzione amministrativa (quale modalità attuativa delle espulsioni coattive, là dove il respingimento immediato non fosse possibile) era nell'originario disegno normativo pur connesso ad una 'residualità' dell'accompagnamento alla frontiera, rispetto

alla 'ordinaria' via (destinata peraltro a presto incontrare problemi di effettività di applicazione) della intimazione da parte del decreto prefettizio di espulsione a lasciare (entro quindici giorni dalla notifica) il territorio dello Stato.

La Corte costituzionale ebbe comunque a pronunciarsi su tale trattenimento (previsto dall'articolo 14 del Testo unico), fornendo (ancorché mediante una sentenza interpretativa di rigetto della questione di costituzionalità: la n. 105 del 2001) lo spartito entro cui dover collocare le misure del trattenimento e dell'accompagnamento alla frontiera dello straniero, ravvisate quali incidenti sulla libertà personale, pertanto non adottabili al di fuori delle garanzie a questa rese dall'articolo 13 della Costituzione.

Ancora la disciplina del '98 ha disposto il divieto (assoluto) di espulsione e respingimento dello straniero verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione (per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religioni, opinioni politiche, condizioni personali o sociali), secondo il principio di *non refoulement* sancito da convenzioni internazionali, nonché il divieto (non assoluto) di espulsione di stranieri minorenni o donne in stato di gravidanza (o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio). Così come ha disposto sul ricongiungimento familiare. Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali - anche in deroga alle disposizioni del Testo unico - venivano riconosciute come adottabili con decreto del Presidente del Consiglio (nei limiti delle disponibilità del Fondo nazionale per le politiche migratorie), per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri fatti di particolare gravità.

E si veniva a prevedere (o inasprire) le pene contro chi organizzasse o effettui immigrazioni clandestine (senza che costituiscano reato le attività di soccorso e di assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti di stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio).

La normativa del '98 fu oggetto di una richiesta di referendum che abrogasse quel Testo unico. La richiesta fu dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale (con sentenza n. 31 del 2000), secondo cui l'eventuale abrogazione avrebbe prodotto un vuoto normativo, tale da non rendere assolvibili obblighi derivanti dai Trattati comunitari.

In avvio di anni Duemila, un mutato indirizzo politico portava all'approvazione della **legge n. 189 del 2002** (cd. 'legge Bossi-Fini'). Pur muovendo entro l'alveo del Testo unico, essa vi immetteva un novero di misure più restrittive, sul duplice versante del flusso di ingressi e della immigrazione irregolare.

Per il primo riguardo, quella legge mirava a più marcatamente condizionare l'ingresso e la permanenza degli stranieri al concreto esercizio di un'attività lavorativa (non già alla mera sua aspettativa: talché fu inciso il previgente permesso di soggiorno per un anno a fini di inserimento nel mercato del lavoro, dietro richiesta di uno 'sponsor' che garantisse su alloggio, sostentamento, copertura dei costi dell'assistenza sanitaria). Il 'contratto di soggiorno' si profilava come istituto chiave della nuova disciplina (ed era istituito uno sportello unico per l'immigrazione, presso ogni prefettura).

Per il secondo riguardo, ossia la lotta contro l'immigrazione irregolare, essa incise sul regime delle espulsioni disposte dal prefetto - insieme stabilendo l'immediata esecutività del decreto motivato di espulsione, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato (profilo, questo, poi colpito dalla sentenza n. 222 del 2004 della Corte costituzionale: seguiva, da parte del legislatore con il decreto-legge n. 241 del 2004 convertito dalla legge n. 271, la collocazione presso il giudice di pace della competenza della convalida giurisdizionale).

Quanto alle modalità esecutive dell'espulsione, la regola diveniva l'esecuzione da parte del questore mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (mantenendosi l'intimidazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni soltanto in caso di scadenza della validità del permesso di soggiorno da più di sessanta giorni e contestuale mancata richiesta di rinnovo - salvo che anche per tale caso il prefetto ravvisasse il pericolo di sottrazione dell'interessato all'esecuzione dell'espulsione).

Si ampliava (a sessanta giorni) il termine di trattenimento nei centri di permanenza temporanea, nonché si rivedevano, in senso restrittivo, alcuni termini connessi al soggiorno.

Senza incidere sulla configurazione dell'immigrazione clandestina come illecito amministrativo (fronteggiata in via preminente con lo strumento dell'espulsione amministrativa, oggetto dei nevralgici articoli 13 e 14 del Testo unico), erano introdotte o inasprite alcune disposizioni penalistiche, circa i delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (avverso "atti diretti a procurare" l'ingresso illegale), di falso, di omesso e ingiustificato allontanamento da parte dello straniero inottemperante all'ordine questorile di lasciare lo Stato (veniva in questo caso previsto l'arresto immediato, seguito da nuova espulsione con esecuzione coattiva: previsione colpita dalla Corte costituzionale con sentenza n. 223 del 2004, perché misura coercitiva limitativa della libertà personale a fronte di mero illecito amministrativo; seguiva la 'replica' del legislatore con il **decreto-legge n. 241 del 2004 come convertito dalla**

legge n. 271, di elevazione a delitto della fattispecie), di reingresso clandestino. E si disponeva circa la contravvenzione di impiego illegale di lavoratore straniero.

Misure contro la tratta di persone furono indi dettate dalla **legge n. 228 del 2003**.

Può infine ricordarsi come il **decreto-legge n. 144 del 2005** (convertito dalla legge n. 155) abbia previsto un permesso di soggiorno a fini investigativi (in favore degli stranieri che prestino la loro collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia in relazione a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico).

Nella seguente, breve XV legislatura (2006-2008), il tema della immigrazione figurava nuovamente in agenda. Tuttavia l'A.C. n. 2976 (cd. 'disegno di legge Amato-Ferrero'), recante delega legislativa per modificare la vigente disciplina dell'immigrazione e della condizione giuridica dello straniero, non ebbe modo di giungere ad alcuna approvazione.

Nella ancor seguente XVI legislatura, l'immigrazione si confermava tema di ormai preminente interesse politico-parlamentare.

Ne discese l'approvazione del cd. 'pacchetto sicurezza', articolato in più provvedimenti. Infine approvati furono: il decreto-legge n. 92 del 2008; la legge n. 94 del 2009; la legge n. 85 del 2009 di ratifica del Trattato di Prüm (relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera a fini di contrasto di terrorismo, criminalità transfrontaliera e migrazione illegale; esso prevede, tra l'altro, l'istituzione di una banca dati del DNA volta a facilitare l'identificazione degli autori dei delitti); il decreto legislativo n. 159 del 2008 sullo *status* di rifugiato; il decreto legislativo n. 160 del 2008 sui ricongiungimenti familiari. E vi fu una dichiarazione di stato di emergenza per Campania, Lombardia e Lazio (poi estesa a Piemonte e Veneto), per la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati (ma sul cd. 'piano nomadi' si pronunciò il Consiglio di Stato, ravvisandone l'illegittimità con sentenza n. 6050 del 2011). Può altresì ricordarsi il decreto-legge n. 151 del 2008, per la disposizione stanziamento per la costruzione di nuovi Centri di identificazione ed espulsione.

Dei provvedimenti testé ricordati, il **decreto-legge n. 92 del 2008** (convertito dalla legge n. 125) ha previsto (mediante modifica all'articolo 235 del codice penale) che il giudice ordini l'espulsione dello straniero condannato a reclusione superiore a due anni (anziché a dieci anni, com'era innanzi), dunque estendendo l'ambito di applicazione dell'istituto (ancorché

il giudice altresì sia tenuto ad accertare il grado di pericolosità sociale del condannato).

Inoltre ha previsto che la trasgressione all'ordine di espulsione o di allontanamento sia punita con la reclusione (da 1 a 4 anni) con l'arresto obbligatorio, anche al di fuori dei casi di flagranza, e si proceda con rito direttissimo; ha aumentato la pena per chi dichiara falsa identità; ha previsto la reclusione (da 1 a 6 anni) per chi alteri parti del proprio o dell'altrui corpo per impedire la propria o altrui identificazione.

Ancora, quel decreto-legge introduceva una nuova circostanza aggravante comune (comportante l'aumento della pena fino ad un terzo), qualora il reato fosse stato commesso da soggetto che si trovasse illegalmente sul territorio nazionale (cd. aggravante di clandestinità, poi colpita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 249 del 2010, ravvisante l'illegittimità costituzionale di trattamento penale fondato su qualità personali dei soggetti derivanti dal compimento di atti estranei al fatto-reato).

Il decreto-legge n. 92 del 2008 ha inoltre previsto una nuova fattispecie connessa al reato di favoreggiamento della permanenza di immigrati clandestini a scopo di lucro (quando il fatto sia commesso da due o più persone, ovvero riguardi la permanenza di cinque o più persone, la pena è aumentata da un terzo alla metà); ha introdotto il reato di cessione di immobile ad uno straniero irregolare; ha elevato la pena per il datore di lavoro che impieghi lavoratori clandestini.

Del pari, ha inciso su profilo processuale, includendo i procedimenti relativi ai delitti commessi in violazione delle norme in materia di immigrazione tra quelli per i quali è assicurata priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza. Così come ha abbreviato il termine entro il quale l'autorità giudiziaria deve concedere o negare il nullaosta dello straniero sottoposto a procedimento penale che deve essere espulso (si ricorda che in caso l'autorità giudiziaria non provveda nei termini, il nulla osta si considera concesso).

Ancora, ha conferito ai sindaci il compito di segnalare alle competenti autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza la condizione irregolare dello straniero (o del cittadino comunitario) per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento. Ed ha ridenominato i Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) come Centri di identificazione ed espulsione (CIE).

Entro il 'pacchetto sicurezza' sopra menzionato, la **legge n. 94 del 2009** ha dettato ulteriori disposizioni. Senza ripercorrere l'intero loro spettro (dall'acquisto della cittadinanza per effetto di matrimonio alla repressione dello sfruttamento minorile con l'introduzione del delitto di

impiego di minori nell'accattonaggio, dall'occupazione di suolo pubblico all'iscrizione anagrafica, dal *money transfer* alle condizioni del rilascio o rinnovo dei permessi di soggiorno, alle 'ronde'), saliente può dirsi la introduzione della fattispecie penale (contravvenzionale) dell'ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (cd. reato di immigrazione clandestina, di cui all'articolo 10-*bis* allora inserito, del Testo unico). Suo giudice competente il giudice di pace, comminante l'ammenda prevista salvo che il fatto non costituisca più grave reato, sostituita in alcuni casi dall'espulsione - la cui 'centralità' nella complessiva disciplina era confermata dalla previsione che ai fini della sua esecuzione per lo straniero imputato di ingresso o soggiorno illegale, non fosse da richiedersi il nulla osta dell'autorità giudiziaria.

Siffatto reato cd. di immigrazione clandestina è stato pur esso sottoposto al vaglio di costituzionalità. La sentenza n. 250 del 2010 della Corte costituzionale vi ha ravvisato un legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore - in quanto, essa annotava in diritto, "il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice è, in realtà, agevolmente identificabile nell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale ed arbitraria". "Il controllo giuridico dell'immigrazione - che allo Stato, dunque, indubbiamente compete (sentenza n. 5 del 2004), a presidio di valori di rango costituzionale e per l'adempimento di obblighi internazionali - comporta, d'altro canto, necessariamente la configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime. Determinare quale sia la risposta sanzionatoria più adeguata a tale illecito, e segnatamente stabilire se esso debba assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa (com'era anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), rientra nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, il quale ben può modulare diversamente nel tempo - in rapporto alle mutevoli caratteristiche e dimensioni del fenomeno migratorio e alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse - la qualità e il livello dell'intervento repressivo in materia".

Ancora la legge n. 94 del 2009 veniva a novellare il Testo unico per più riguardi, quali: il diniego dell'ammissione all'ingresso in Italia anche per condanna non definitiva, per gravi reati; l'inserimento del riferimento alle condanne per reati che prevedono l'arresto obbligatorio in flagranza, tra gli elementi da considerare ai fini della revoca o del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari; la previsione che la richiesta di iscrizione anagrafica dello straniero possa dar luogo alla verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile; l'introduzione di

un contributo sul permesso di soggiorno; la previsione di un test di conoscenza della lingua italiana per il rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo; l'istituzione di un accordo di integrazione, da sottoscrivere al momento della richiesta del permesso di soggiorno, articolato in crediti (c.d. permesso di soggiorno 'a punti', su cui è intervenuto in via attuativa il d.P.R. n. 179 del 2011); l'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno agli uffici della pubblica amministrazione anche ai fini del rilascio degli atti di stato civile o per l'accesso a pubblici servizi (ad eccezione delle prestazioni scolastiche obbligatorie e sanitarie); obbligo di presentazione di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano da parte del cittadino straniero che vuole contrarre matrimonio in Italia (disposizione questa dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 245 del 2011).

Per effetto di quella legge, il tempo massimo di permanenza nei Centri di identificazione e di controllo era esteso (da due) a sei mesi.

Un ulteriore 'tornante' normativo è stato il **decreto-legge n. 89 del 2011** (convertito dalla legge n. 129).

A cagionarlo è stata giurisprudenza comunitaria, ossia la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 28 aprile 2011, caso *El Dridi* (C-61/11), ravvisante l'incompatibilità della cd. 'direttiva rimpatri' (2008/115/CE) con la normativa di uno Stato membro che prevedesse (e tale era il caso dell'articolo 14, comma 5-ter del Testo unico dell'immigrazione, introdotto dalla legge del 2002) l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un Paese terzo, il cui soggiorno fosse irregolare per la sola ragione che questi permanesse nel territorio dello Stato membro violando senza giustificato motivo un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato.

Ebbene il decreto-legge del 2011 (per la parte che qui rileva; altre disposizioni concernono la circolazione dei cittadini comunitari, onde attuare la direttiva 2004/38/CE) veniva a recepire (con ritardo) la 'direttiva rimpatri'.

In particolare: ha escluso il reato di ingresso e soggiorno illegale per lo straniero in uscita dal territorio nazionale identificato durante i controlli di frontiera; ed ha stabilito i casi di applicabilità dell'esecuzione dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera (esistenza del rischio di fuga; domanda di permesso di soggiorno respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta; ingiustificata inosservanza del termine per la partenza volontaria, prevista dalla nuova disciplina; espulsione dello straniero disposta come sanzione penale e conseguenza di

questa) nonché i casi - residuali - nei quali si proceda non già all'espulsione forzata bensì all'intimazione ad abbandonare il territorio dello Stato.

Il trattenimento presso i Centri di identificazione ed espulsione qualora non sia possibile procedere all'espulsione, veniva previsto (non solo, come già era, per necessità di soccorso, accertamenti di identità o nazionalità, acquisizione di documenti per il viaggio, verifica della disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo) anche per "situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento". Erano al contempo previste misure meno coercitive, alternative al trattenimento (consegna del passaporto, obbligo di dimora, obbligo di firma). Il termine massimo di trattenimento in quei Centri era esteso (da sei mesi, previsti dalla legge del 2009) a diciotto mesi.

Ancora, il decreto-legge del 2011 ha sostituito, alla reclusione, sanzioni pecuniarie, in caso di inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale - ferma restando la qualificazione come delitto delle forme di inottemperanza a provvedimenti amministrativi inerenti alla procedura esecutiva dell'espulsione. Ed ha introdotto (in conformità alla giurisprudenza costituzionale) l'esimente del "giustificato motivo" per il mancato allontanamento dal territorio nazionale.

Nel corso del 2011, si ebbe altresì una dichiarazione di emergenza su tutto il territorio nazionale (fino al 31 dicembre 2011, poi prorogata al 31 dicembre 2012).

L'emergenza fu dapprima dichiarata nel febbraio 2011, in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa (d.P.C.M. 12 febbraio 2011; indi d.P.C.M. 8 ottobre 2011).

Alla dichiarazione dello stato di emergenza conseguiva l'adozione di numerose ordinanze di protezione civile, con le quali affrontare un montante flusso immigratorio.

Tra i provvedimenti legislativi successivamente intervenuti, può ricordarsi il **decreto-legge n. 93 del 2013** (convertito dalla legge n. 119), il quale (all'articolo 4) sul contrasto alla violenza di genere ha introdotto nel Testo unico l'articolo 18-*bis*. Questo prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico. La finalità del permesso di soggiorno è consentire alla vittima straniera di sottrarsi alla violenza.

O il **decreto-legge n. 146 del 2013** (convertito dalla legge n. 10 del 2014), recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

Esso introduce anche alcune disposizioni in materia di trattenimento degli immigrati. In particolare, incide sulla disciplina dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, ampliando il campo di possibile applicazione della misura e prevedendo una velocizzazione delle procedure di identificazione (articolo 6).

Inoltre, tra le varie funzioni attribuite al neo-istituito (dall'articolo 7) Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, sono previste verifiche in relazione al trattenimento dello straniero nei Centri di identificazione ed espulsione, alle modalità del trattamento, al loro funzionamento, all'attività di prima assistenza e soccorso.

Il **decreto legislativo n. 24 del 2014** ha dato recepimento alla direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

Il **decreto-legge n. 119 del 2014** (convertito dalla legge n. 146) ha previsto la riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno per i Comuni interessati da flussi migratori.

Ed ha dettato disposizioni nella specifica materia della protezione internazionale. A tal fine, oltre ad un incremento delle risorse, ha elevato il numero delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale – che passano da dieci a venti - e previsto il loro insediamento presso le prefetture, le quali forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico; ed ha elevato a trenta il numero delle sezioni composte da membri supplenti, insieme introducendo misure per incrementarne la celerità nelle decisioni.

In materia di protezione internazionale, la **legge n. 154 del 2014** (articolo 7) reca delega al Governo (con termine di suo esercizio 20 luglio 2019) per l'adozione di un Testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea.

Menzione a sé va riservata alla **legge n. 67 del 2014**, la quale è venuta a disporre in materia di pene detentive non carcerarie e di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

Rilevante in essa è la previsione - recata all'articolo 2, comma 3, lettera *b*) - di una delega (il cui termine di esercizio è di diciotto mesi) al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio dei reati.

Tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, figura l'*abrogazione del reato di ingresso e soggiorno illegale*, con sua trasformazione in illecito amministrativo (com'era prima della legge n. 94 del 2009, la quale, si è ricordato, introdusse l'articolo 10-*bis* nel Testo

unico, recante una nuova fattispecie di reato di ingresso e soggiorno illegale, punito come contravvenzione con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, attribuito alla competenza del giudice di pace).

Il principio di delega prevede che conservino rilievo penale le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia, vale a dire dei provvedimenti di espulsione già adottati. Pertanto dovrà restare penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione.

Per i reati trasformati in illeciti amministrativi (dunque anche per l'ingresso e soggiorno illegale) il Governo dovrà prevedere sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, all'eventuale reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche, e comunque sanzioni pecuniarie comprese tra 5.000 e 50.000 euro nonché eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione; dovrà consentire la rateizzazione ma anche il pagamento in misura ridotta.

Vale ricordare che fino a quando non sia emanato ed entri in vigore il decreto legislativo recante siffatta disciplina, permane la normativa vigente - e dunque, la configurazione dell'ingresso e soggiorno illegale quale reato. La depenalizzazione è infatti mero principio di delega, nel dettato della legge n. 67. Né la giurisprudenza comunitaria (con riferimento alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 6 dicembre 2012, caso Sagor, C-430/11) ha colpito il reato di immigrazione illegale, di contro ribadendo l'orientamento secondo il quale la cd. 'direttiva rimpatri' non vieta ad uno Stato membro di qualificare il soggiorno irregolare quale reato e punirlo con sanzioni penali.

La sentenza della Corte di giustizia da ultimo richiamata, se non ha obiettato contro il reato di immigrazione illegale, ha contestato alcune modalità di sua sanzione, ravvisando l'incompatibilità con la direttiva 2008/115/CE (cd. direttiva rimpatri) di alcune disposizioni del decreto-legge n. 89 del 2011 di suo recepimento.

La prima misura contestata risiede nella previsione, contenuta nella disciplina sulla competenza penale del giudice di pace, che la pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato si converta, a richiesta del condannato, in lavoro sostitutivo da svolgere per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore a sei mesi. Se il condannato non richiede di svolgere il lavoro sostitutivo oppure si sottrae ad esso, si applica

l'obbligo di permanenza domiciliare al massimo di 45 giorni (articolo 55 del decreto legislativo n. 274 del 2000).

Secondo la Corte di giustizia, la previsione dell'obbligo della permanenza domiciliare applicata allo straniero irregolare contraddice il principio della direttiva secondo il quale l'allontanamento deve essere adempiuto con la massima celerità.

E' vero che il giudice può sostituire la pena dell'ammenda con l'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni (articolo 16, comma 1, del Testo unico). Ma in questo caso l'espulsione è *immediata* (ivi, comma 2). E qui interviene la seconda censura della Corte di giustizia, secondo cui sì la facoltà di sostituire l'ammenda con l'espulsione non è di per sé vietata dalla 'direttiva rimpatri', tuttavia l'espulsione immediata (ossia senza la concessione di un periodo di tempo per la partenza volontaria) può essere disposta esclusivamente in presenza di stringenti condizioni (quali il pericolo di fuga ecc.). E "qualsiasi valutazione al riguardo deve fondarsi su un esame individuale della fattispecie in cui è coinvolto l'interessato": quindi non può applicarsi automaticamente allo straniero per il solo fatto di essere in posizione irregolare e condannato per il reato di immigrazione clandestina.

Per ottemperare a siffatta pronuncia del giudice comunitario, è intervenuto l'articolo 3 della legge n. 161 del 2014.

Di questo, va altresì ricordata la disposizione che riduce a 90 giorni il periodo massimo di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione (CIE).

A tal fine, modifica l'articolo 14, comma 5 del Testo unico.

Quella disposizione, nel testo previgente, prevedeva che la convalida da parte del giudice della decisione di trattenimento comportasse una permanenza nel CIE di *30 giorni*. Nel caso in cui tale periodo non fosse stato sufficiente all'identificazione dell'interessato o all'acquisizione dei documenti necessari per il rimpatrio, il giudice poteva disporre una proroga del trattenimento per *altri 30 giorni*, ulteriormente prorogabili dietro richiesta del questore, una prima volta di *60 giorni* e poi di *altri 60 giorni*, fino ad un massimo di 180 giorni.

Solo in alcuni casi specifici (ossia quando non fosse stato possibile procedere all'allontanamento a causa della mancata cooperazione del Paese terzo interessato al rimpatrio del cittadino o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi) il questore poteva chiedere ulteriormente al giudice di pace la proroga del trattenimento, di volta in volta, per periodi non superiori a 60 giorni, fino ad un termine massimo di ulteriori 12 mesi.

Tale scansione temporale, calibrata dal decreto-legge n. 89 del 2011 - di per sé compatibile con la normativa comunitaria (direttiva 2008/115/CE, cd. 'direttiva rimpatri', articolo 15, par. 5 e 6) - è stata modificata dalla legge n. 161 del 2014, sia sopprimendo la possibilità della ulteriore proroga di 12 mesi, oltre ai 180 giorni, sia riducendo il termine massimo di 180 giorni alla metà (90 giorni).

Qualora lo straniero sia stato già trattenuto in carcere per un periodo pari a 90 giorni (ossia per un tempo corrispondente a quello divenuto massimo di trattenimento nei CIE), può essere trattenuto in un Centro per un periodo massimo di 30 giorni.

Vale ricordare, per questo riguardo, come vi siano diverse tipologie di centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati, riconducibili sostanzialmente a tre tipi di strutture: Centri di identificazione ed espulsione (CIE); Centri di accoglienza (CDA); Centri di primo soccorso ed assistenza (CSPA); Centri di accoglienza per Richiedenti asilo (CARA).

I Centri di identificazione ed espulsione (CIE) (un tempo Centri di permanenza temporanea ed assistenza, CPTA), sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione disciplinati dall'articolo 14 del Testo unico.

I Centri di accoglienza (CDA) sono strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel Centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento.

I Centri di primo soccorso ed assistenza (CSPA) sono strutture localizzate in vicinanza dei luoghi di sbarco destinate all'accoglienza degli immigrati per il tempo strettamente occorrente al loro trasferimento presso altri centri (indicativamente 24/48 ore).

I Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA) sono strutture che ospitano per un periodo limitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>199</u>	Dossier	La difesa europea e il coordinamento con la NATO
<u>200</u>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1813 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti"
<u>201</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1101 "Misure urgenti in materia di gestione e prevenzione del rischio idrogeologico"
<u>202</u>	Dossier	Quadro di legalità internazionale del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per contrastare le minacce alla sicurezza internazionale provenienti dall'area di crisi del Mediterraneo allargato (2011-2015)
<u>203</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1577-A "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"
<u>204</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1854 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" <i>Edizione provvisoria</i>
<u>205</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sullo schema di decreto legislativo "Misure di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"
<u>206</u>	Dossier	Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (A.G. 154) Edizione provvisoria
<u>207</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.G. n. 158 Schema di decreto legislativo recante il testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni
<u>208</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1678 "Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE" Nuovo testo adottato dalla Commissione l'8 aprile 2015
<u>209</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1328-A "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Senato della Repubblica
www.senato.it