

*Ministero dell'Interno*

GABINETTO DEL MINISTRO

N. 17102/124

Roma, 23 GIU. 2011

AI SIGG.RI PREFETTI DELLA
REPUBBLICALORO SEDIAI SIGG.RI COMMISSARI DEL
GOVERNO PER LE PROVINCE
AUTONOMETRENTO E BOLZANOAL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE
AUTONOMA VALLE D'AOSTAAOSTA

e p.c.

AL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI
INTERNI E TERRITORIALIAL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA
SICUREZZAAL DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA'
CIVILI E L'IMMIGRAZIONEALL'UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E
RELAZIONI PARLAMENTARIS E D E



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

2

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

Si attira l'attenzione delle SS.LL. sull'avvenuta pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 23 giugno 2011, 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".

Il decreto legge si articola in due Capi: il primo è dedicato al recepimento della direttiva in materia di "libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari" (Direttiva 2004/38/CE), mentre il secondo contiene le disposizioni per il recepimento della direttiva "rimpatri" (Direttiva 2008/115/CE).

In merito al provvedimento, che nei prossimi giorni sarà sottoposto all'esame parlamentare per la successiva conversione, e potrà quindi subire eventuali modifiche, si ritiene di dover fornire alcune prime indicazioni sulle principali disposizioni da esso introdotte.

CAPO I

Come si può rilevare dall'esame del provvedimento, le integrazioni al decreto legislativo 30/2007, e successive modifiche e integrazioni, con il quale era stata trasposta nel nostro ordinamento la Direttiva 2004/38/CE, non comportano, nel complesso, modificazioni sostanziali al quadro normativo vigente. Esse infatti sono essenzialmente dirette a definire meglio alcuni ambiti di applicazione del predetto decreto.

Tra le novità di maggior rilievo, si segnalano, in particolare, le disposizioni che consentono la verifica circa la sussistenza delle condizioni per il soggiorno dei cittadini comunitari solo in presenza di ragionevoli dubbi, escludendo quindi la possibilità di controlli sistematici (art. 1, comma 1 lett. e) e quelle che individuano nella "sufficiente" gravità della minaccia ai diritti



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

3

fondamentali della persona o all'incolumità pubblica il presupposto necessario all'adozione dei provvedimenti di allontanamento per motivi di ordine pubblico e per motivi imperativi di pubblica sicurezza (art. 1, comma 1 lett. g) n. 2 e 3).

Con le modifiche introdotte dal decreto legge, la competenza all'adozione dei provvedimenti di allontanamento per motivi di ordine pubblico viene attribuita al Prefetto (art. 1, comma 1 lett. g) n. 4). Resta quindi confermata in capo al Ministro la competenza all'adozione dei provvedimenti di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e, limitatamente ai minori e ai beneficiari del diritto di soggiorno che hanno soggiornato nel nostro Paese nei dieci anni precedenti, per motivi imperativi di pubblica sicurezza.

La novella legislativa riformula anche l'art. 20, comma 11, del D.Lgs. 30/2007, stabilendo che l'esecuzione immediata dei provvedimenti di allontanamento da parte del Questore può essere disposta qualora, caso per caso, se ne ravvisi l'urgenza in relazione all'incompatibilità dell'ulteriore permanenza dell'interessato sul territorio nazionale con la civile e sicura convivenza (art. 1, comma 1 lett. g) n. 5).

Con riguardo al cittadino comunitario destinatario di un provvedimento di allontanamento per il venir meno delle condizioni che legittimano il soggiorno, è previsto, in luogo delle sanzioni stabilite dalla precedente formulazione, che qualora il predetto sia stato individuato sul territorio nazionale oltre il termine stabilito senza presentare l'attestazione circa l'adempimento dell'obbligo di allontanamento, il Prefetto possa adottare nei suoi confronti un provvedimento di allontanamento per motivi di ordine pubblico immediatamente eseguibile dal Questore con accompagnamento alla frontiera (art. 1, comma 1 lett. h) n. 2).

CAPO II

In materia di rimpatri, il decreto legge modifica, in particolare, le disposizioni che disciplinano le modalità di esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

Esso prevede una procedura di espulsione coattiva immediata, previa valutazione del singolo caso, per le ipotesi in cui il cittadino irregolare di un Paese terzo costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

4

sicurezza o la sicurezza nazionale, ovvero quando lo straniero abbia tenuto comportamenti che denotano la volontà di non assoggettarsi alla procedura di rimpatrio (rischio di fuga, inosservanza senza giustificato motivo del termine stabilito per la partenza volontaria, violazione di una o più delle misure di garanzia disposte dal Questore per evitare il rischio di fuga, mancata richiesta del termine per la partenza volontaria), o ancora qualora lo straniero sia stato espulso a titolo di misura di sicurezza o di sanzione alternativa alla detenzione, ovvero quando abbia presentato una domanda di soggiorno manifestamente infondata o fraudolenta (art. 3, comma 1 lett. c) n. 3).

L'accertamento, caso per caso, dell'esistenza o meno del rischio di fuga è rimesso al Prefetto. Sulla base dei criteri fissati dalla norma, il rischio di fuga si configura qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze: il mancato possesso da parte dello straniero da allontanare del passaporto o di un documento equipollente in corso di validità, la mancanza di un alloggio stabile, aver fornito in passato false generalità, non aver ottemperato a precedenti provvedimenti impartiti dall'autorità, aver violato le prescrizioni connesse alla partenza volontaria e alle misure meno coercitive rispetto al trattenimento (art. 3, comma 1 lett. c) n. 4).

Il decreto legge, conformemente alla direttiva, disciplina anche la procedura del rimpatrio dello straniero mediante la concessione da parte del Prefetto di un termine compreso tra sette e trenta giorni per la partenza volontaria. La norma chiarisce che detta procedura è attivabile qualora non ricorrano le condizioni per il rimpatrio immediato dello straniero (art. 3, comma 1 lett. c) n. 5).

Viene pure previsto che, nel caso in cui venga concesso tale termine, il Questore, oltre alla prestazione di garanzie finanziarie, disponga una o più misure, soggette alla convalida del Giudice di Pace, finalizzate ad assicurare l'effettività del provvedimento di allontanamento. Le misure individuate dalla norma sono quelle della consegna del passaporto, dell'obbligo di dimora e della presentazione presso un ufficio di polizia (art. 3, comma 1 lett. c) n. 6).

Vengono anche stabilite misure alternative al trattenimento nei CIE. La norma prevede infatti che, nei casi in cui lo straniero irregolare sia in possesso di passaporto o di un documento equipollente e l'espulsione non sia



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

5

stata disposta per motivi di sicurezza dello Stato o di prevenzione del terrorismo o di ordine pubblico o per l'appartenenza dello straniero alle categorie di cui alle leggi 1423/56 e 575/65, e successive modificazioni ed integrazioni, nei suoi confronti possono essere applicate, in luogo del trattenimento, una o più delle seguenti misure: la consegna del passaporto, l'obbligo di dimora e l'obbligo di presentazione a un ufficio della Forza pubblica. Anche tali misure, come il trattenimento nei CIE, sono soggette alla convalida del Giudice di Pace (art. 3, comma 3 lett. d) n. 2).

Per quanto riguarda invece il trattenimento nei CIE, oggi stabilito fino a un massimo di centottanta giorni complessivi, la disposizione in esame prevede che il Questore qualora, nonostante ogni ragionevole sforzo, non sia stato possibile procedere all'allontanamento a causa della mancata cooperazione da parte dello straniero interessato o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi, possa richiedere al Giudice di Pace, di volta in volta, la proroga del trattenimento per periodi non superiori a sessanta giorni, fino a un massimo di ulteriori dodici mesi (art. 3, comma 1 lett. d) n. 3).

Il termine per l'ottemperanza da parte dello straniero all'ordine impartito dal Questore ai sensi dell'art. 14, comma 5 *bis* del D.Lgs. 286/98, e successive modificazioni e integrazioni, è elevato da cinque a sette giorni (art. 3, comma 1 lett. d) n. 4).

Il provvedimento dispone poi che l'inottemperanza agli ordini di allontanamento del Questore, come quella alle misure dal medesimo adottate per evitare la fuga dello straniero cui è stato concesso un periodo per la partenza volontaria, ovvero alle misure alternative al trattenimento presso i CIE, è punita con la pena pecuniaria della multa. Gli importi sono rapportati alla gravità delle violazioni (art. 3, comma 1 lett. d) n. 5).

Previa valutazione del singolo caso, nei confronti dello straniero è adottato un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera. Nel caso in cui non sia possibile darvi esecuzione, è previsto il trattenimento dello straniero presso il CIE, ovvero la notifica dell'ordine di allontanamento (art. 3, comma 1 lett. d) n. 6).

Va sottolineato che, per effetto delle nuove disposizioni, che hanno sostituito alla pena detentiva della reclusione quella pecuniaria della multa, il



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

6

procedimento penale susseguente all'inottemperanza agli ordini del Questore di lasciare il territorio nazionale impartiti ai sensi dell'art.14, commi 5 *bis* e 5 *ter* del D.Lgs. 286/98, e successive modifiche e integrazioni, viene ricondotto a quello già previsto per il reato di immigrazione clandestina di cui all'art. 10 *bis* del citato D.Lgs. 286/98, con la possibilità per il Giudice di Pace di sostituire la condanna dello straniero irregolare con l'espulsione del medesimo.

Sempre in ragione della necessità di adeguare il nostro ordinamento a quello comunitario, le nuove disposizioni prevedono che il divieto di reingresso dello straniero, da determinarsi caso per caso, non possa essere superiore a cinque anni. Periodi più lunghi di divieto possono essere fissati per gli stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione per motivi di sicurezza dello Stato o di prevenzione del terrorismo o di ordine pubblico o perché appartenenti alle categorie di cui alle citate leggi 1423/56 e 575/65, e successive modificazioni ed integrazioni, sempre tenendo conto di tutte le circostanze pertinenti al singolo caso. La norma introduce anche un periodo minimo di divieto fissato in tre anni (art. 3, comma 1 lett. c) n. 9).

Il decreto legge disciplina infine l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito degli stranieri irregolari verso i Paesi di origine o provenienza, prevedendo a tal fine la collaborazione di organizzazioni, enti o associazioni ed enti locali. La disposizione demanda a un decreto ministeriale, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, la formulazione delle linee guida per l'attivazione dei programmi (art. 3, comma 1 lett. e).

Questo nuovo organico disegno di riforma, soprattutto nella parte che attiene all'esecuzione dei rimpatri, richiede un'intensificazione dell'impegno e degli sforzi da parte degli uffici preposti allo scopo di garantire, sin dalla prima fase di applicazione delle nuove disposizioni, continuità ed efficacia nell'azione di contrasto all'immigrazione irregolare.

In questo quadro, si reputa opportuno che le SS. LL. interagiscano costantemente con le competenti Questure al fine di assicurare uniformità all'azione amministrativa nella delicata materia.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

7

Il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, il Dipartimento della pubblica sicurezza e il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione potranno fornire, ciascuno per i profili di rispettiva competenza, gli opportuni indirizzi applicativi.

A fronte della rilevanza della questione aperta da alcune pronunce giurisprudenziali, si ritiene opportuno fornire alle SS.LL. alcune linee di indirizzo in relazione a quelle procedure di emersione dal lavoro irregolare nelle quali sia venuta in rilievo, quale causa ostativa all'ammissione delle dichiarazioni di emersione, una sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 14 comma 5 *ter* del D.Lgs. 286/98, e successive modifiche e integrazioni, perché ne portino a conoscenza i dirigenti degli Sportelli Unici per l'Immigrazione.

Con riguardo alle fattispecie non ancora definite, la riapertura del procedimento, in sede di autotutela, potrà avvenire di ufficio (con nuova comunicazione di avvio ex art. 7 legge 241/90), sussistendovi un evidente interesse pubblico, in particolare nelle seguenti ipotesi:

- quando ancora non è stato notificato il decreto di diniego dell'emersione ai richiedenti;
- quando è pendente il ricorso giurisdizionale o straordinario;
- quando deve ancora spirare il termine di 120 giorni dalla notifica, valido per l'impugnazione.

In questi casi si dovrà procedere all'acquisizione di un nuovo parere del Questore e al conseguente riesame della domanda.

È da escludere invece che una tale prassi possa essere seguita per le procedure già definite. Queste, infatti, devono ritenersi valide e il provvedimento finale conseguitone pienamente efficace. Per esse, pertanto, lo Sportello Unico dovrà astenersi da qualsiasi iniziativa.

Tuttavia lo Sportello Unico, sempre a condizione che il diniego si sia fondato esclusivamente sulla esistenza di una sentenza di condanna per il reato di cui al cennato art. 14 comma 5 *ter* del D.Lgs. 286/98, potrà procedere al riesame degli atti in presenza di un'apposita istanza prodotta dal datore di lavoro, unico soggetto legittimato alla presentazione della richiesta, ai sensi

*Ministero dell'Interno*

GABINETTO DEL MINISTRO

8

della legge 102/2009, effettuando un approfondito accertamento circa la puntuale sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla normativa.

In relazione a ulteriori fattispecie residuali, per le quali possono profilarsi altri aspetti controversi, gli Sportelli Unici potranno raccordarsi direttamente con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

D'ORDINE DEL MINISTRO
IL CAPO DI GABINETTO
(Procaccini)