

DOSSIER

AS 733

Disposizioni in materia di sicurezza

come approvato dal Senato della Repubblica

SOMMARIO: Premessa: il "pacchetto" sicurezza. 1. Gli emendamenti della Lega Nord approvati al Senato. 2. Il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio nazionale. 3. L'accordo di integrazione. 4. Il blocco dei flussi per due anni. 5. L'accesso degli stranieri irregolari al Servizio sanitario nazionale. 6. I tre emendamenti dell'opposizione approvati in aula

PREMESSA: IL "PACCHETTO" SICUREZZA

Il 5 febbraio 2009 il Senato della Repubblica ha approvato, in prima lettura, il ddl AS 733, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza*". Il provvedimento si inserisce in un più ampio pacchetto di provvedimenti governativi che, dall'inizio della legislatura, hanno affrontato il tema della sicurezza, occupandosi in particolare del contrasto all'immigrazione clandestina. Il riferimento è, nello specifico:

- al decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, che ha configurato la condizione di clandestinità come aggravante, potenziando contemporaneamente i poteri dei sindaci in materia di ordine pubblico e sicurezza;
- al decreto legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina, che, per fronteggiare l'intensificarsi del fenomeno di immigrazione clandestina, ha stanziato 3.000.000 euro per l'anno 2008, 37.500.000 euro per l'anno 2009, 40.470.000 euro per l'anno 2010 e 20.075.000 euro a decorrere dall'anno 2011, di cui euro 3.000.000 per l'anno 2008 ed euro 37.500.000 per ciascuno degli anni 2009 e 2010 per la costruzione di nuovi centri di identificazione ed espulsione;
- ai decreti legislativi sui rifugiati politici e sui ricongiungimenti familiari;
- alla Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare sociale;
- adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prum), che ha istituito la banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA.

1. GLI EMENDAMENTI DELLA LEGA NORD APPROVATI AL SENATO

Prospetto degli emendamenti approvati nelle Commissioni I e II riunite

<p>Art. 4, comma 1</p> <p>Si introduce una "tassa" 200 euro sulle domande di cittadinanza.</p> <p>Il gettito derivante dalla tassa è attribuito, per la metà, a progetti di cooperazione e assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione</p>
<p>Art. 4, comma 2</p> <p>Si precisa che ai fini dell'elezione, acquisto o concessione della cittadinanza deve essere presentata apposita documentazione attestante il possesso dei requisiti richiesti per legge (è così esclusa l'autocertificazione)</p>
<p>Art. 5</p> <p>Contro la prassi dei cd "matrimoni di comodo", si introduce l'obbligo di presentare un titolo di soggiorno valido ai fini della richiesta di matrimonio in Italia da parte di uno straniero extra-UE</p>
<p>Art. 14</p> <p>Al fine di garantire ai cittadini più elevati livelli di sicurezza all'interno della propria abitazione, si inaspriscono le sanzioni per il reato di violazione di domicilio, elevando il minimo della pena a sei mesi. Si interviene inoltre per consentire l'arresto in flagranza per i reati di furto aggravato e di violazione di domicilio.</p>
<p>Art. 19</p> <p>Nella riformulazione del reato di clandestinità, il Governo ha accolto la proposta della Lega Nord volta ad estendere il reato non solo all'ingresso illegale nel territorio nazionale, ma anche al soggiorno in condizioni di clandestinità</p>
<p>Art. 22, comma 2</p> <p>Si è adeguato il titolo della legge n. 575 del 1965, recante "Disposizioni sulla mafia", estendendolo anche alle mafie straniere.</p>
<p>Art. 36</p> <p>Si potenziano i poteri degli uffici comunali sul controllo delle condizioni igienico-sanitarie legate agli immobili, al fine di prevenire residenze fittizie da parte degli stranieri immigrati, estendendo tale procedura di verifica anche agli immobili ove i ricongiunti intendano fissare la propria dimora</p>
<p>Art. 39, co. 1, lett. b)</p> <p>Si introduce una "tassa" per la richiesta di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno il cui valore sarà determinato con decreto ministeriale tra gli 80 e i 200 euro. La metà del gettito ottenuto attraverso la nuova tassa sarà destinato ad un Fondo per i rimpatri.</p>

<p>Art. 39, co. 1, lett. f)</p> <p>Si introduce l'obbligo di esibizione di un titolo di soggiorno valido ai fini degli atti di stato civile (come il matrimonio) e dell'accesso ai servizi pubblici</p>
<p>Art. 39, co. 1, lett. g)</p> <p>Si introduce per gli stranieri presenti sul territorio nazionale l'obbligo di esibire un titolo di soggiorno valido (oltre al passaporto) qualora richiesto (a fini di identificazione) dagli agenti di pubblica sicurezza</p>
<p>Art. 39, co. 1, lett. h)</p> <p>Si introduce l'obbligo di un test di lingua/cultura generale ai fini del rilascio della carta di soggiorno (che si consegue dopo cinque anni di regolare permesso di soggiorno)</p>
<p>Art. 39, co. 1, lett. o)</p> <p>In linea con il divieto di bigamia e poligamia, si introduce il divieto di richiedere il ricongiungimento familiare per più di un coniuge</p>
<p>Art. 39, co. 1, lett. q)</p> <p>Si elimina il meccanismo del silenzio-assenso per i ricongiungimenti familiari, elevando a 6 mesi il termine per l'intervento della pubblica amministrazione</p>
<p>Art. 40</p> <p>Si consente agli Enti locali di conservare le registrazioni di videosorveglianza per 7 gg., fatta salva la possibilità di un'ulteriore estensione di tale periodo, per particolari e motivate esigenze</p>
<p>Art. 41</p> <p>L'emendamento, con una soluzione del tutto innovativa, prevede che il rilascio del permesso di soggiorno sia subordinato alla stipula di un Accordo di integrazione, articolato per crediti, finalizzato a responsabilizzare lo straniero vincolandolo al rispetto delle regole di convivenza del nostro paese. In caso di perdita integrale dei crediti, si prevede la revoca del permesso del soggiorno e, conseguentemente, l'espulsione effettiva dello straniero</p>
<p>Art. 44</p> <p>Prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un apposito registro delle persone che non hanno fissa dimora, al fine di rilevare l'effettiva dimensione di un fenomeno in costante crescita e di evitare il rischio di plurime iscrizioni anagrafiche da parte delle persone che rientrano nella categoria</p>
<p>Art. 45</p> <p>Si riducono i termini per il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale da parte dello straniero, anticipandola a sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno</p>
<p>Art. 46</p> <p>Emendamento sulle cd. "ronde" finalizzato a legittimare gli Enti locali ad avvalersi</p>

della collaborazione di associazioni tra cittadini al fine di segnalare alle forze dell'ordine eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana e cooperare nelle attività di presidio del territorio

Prospetto degli emendamenti approvati in Aula

Art. 7

La proposta del governo prevedeva di sanzionare il reato di deturpamento di immobili non di interesse storico o artistico o di mezzi di trasporto pubblici o privati con la pena della reclusione da uno a sei mesi e della multa da 300 a 1.000 euro; tale formulazione appariva eccessivamente rigorosa nei confronti di atti che riguardano immobili di non particolare valore storico-culturale. Al fine di riequilibrare il trattamento sanzionatorio per tale reato, abbiamo previsto l'alternatività delle due sanzioni della reclusione e della multa, con ciò implicitamente attribuendo un rilievo assolutamente residuale alla pena della reclusione, di fatto limitata ai fatti di deturpamento più gravi e comunque inferiore nel massimo a quella già prevista dall'art. 639 del codice penale (che al secondo comma prevede la pena della reclusione sino ad un anno).

Art. 35

Al fine di fornire una risposta normativa agli ultimi episodi di violenza sessuale, abbiamo escluso la violenza sessuale, gli atti sessuali con minorenni (se commessi in famiglia), la violenza sessuale di gruppo dalle fattispecie di reati per i quali agli imputati possono essere concesse misure alternative alla detenzione (come gli arresti domiciliari). Contemporaneamente, per tali reati, abbiamo previsto che sia sempre applicata la misura della custodia cautelare in carcere, qualora sussistano esigenze cautelari e gravi indizi di colpevolezza, eliminando così il giudizio di adeguatezza e proporzionalità nella scelta delle misure, al fine di assicurare uniformità di orientamento da parte della giurisprudenza a fronte della commissione di un reato socialmente aberrante. Infine, abbiamo previsto l'arresto obbligatorio in flagranza per i più gravi casi di violenza sessuale e di gruppo.

Art. 39

In armonia con il nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio, abbiamo soppresso la norma del testo unico sull'immigrazione che stabiliva che, in caso di accesso di uno straniero irregolare alle strutture sanitarie, non si poteva procedere ad alcuna segnalazione all'autorità giudiziaria. La modifica non implica l'esclusione degli stranieri irregolari delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale ad essi riconosciute dalla normativa vigente. Ne deriva tuttavia implicitamente la soggezione del personale sanitario all'obbligo di denuncia di cui agli artt. 361 e 362 del codice penale, che impongono rispettivamente ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio (il personale sanitario dipendente o convenzionato con il SSN rientra in tali fattispecie) l'obbligo di denunciare i reati di cui hanno avuto notizia nell'esercizio o a causa delle loro funzioni.

Art. 44

Al fine di consentire di valutare statisticamente l'entità del fenomeno dei senza fissa dimora, del quale ancora oggi non si conoscono le dimensioni effettive, si è stabilito che anche le persone senza fissa dimora siano soggette all'obbligo di iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio e siano chiamate a fornire all'ufficio anagrafe gli elementi necessari all'accertamento dell'effettiva sussistenza di tale domicilio; solo in via residuale, qualora non si riesca a risalire al domicilio, è prevista l'iscrizione anagrafica del senza fissa dimora nel comune nascita

Art. 48

Abbiamo consentito ai Comuni di utilizzare i proventi delle multe relative al Codice della strada anche per interventi diretti al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo relativi alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni

Prospetto degli ordini del giorno accolti in Aula

- Abbiamo definito i criteri e le modalità di sottoscrizione, da parte degli stranieri, dell'Accordo di integrazione, impegnando il Governo a prevedere che la stipula del medesimo e l'assegnazione dei crediti ad esso relativi sia subordinato al possesso dei seguenti requisiti:
 - livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, certificato in rapporto agli standard minimi definiti nel Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa;
 - adesione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al Decreto del Ministero dell'interno 23 aprile 2007;
 - conoscenza basilare delle regole fondamentali dell'ordinamento giuridico il cui rispetto costituisce un presupposto indispensabile per la convivenza pacifica;

All'atto del rinnovo del permesso di soggiorno, il cittadino straniero può incrementare i crediti attribuiti ai sensi della lett. a), attestando:

- la mancanza, per il periodo di due anni, di violazioni di una norma di comportamento da cui derivi la decurtazione dei crediti;
- il superamento di un corso atto a verificare il livello di integrazione sociale e culturale del cittadino straniero e il raggiungimento degli obiettivi di integrazione sottoscritti;
- un livello adeguato di partecipazione economica e sociale alla vita della comunità nazionale e locale;

I crediti assegnati a ciascun cittadino straniero subiscono decurtazioni, in misura proporzionale alla gravità dell'infrazione commessa, in caso di:

- condanna per violazione di una delle norme del codice penale non soggetta all'ordine di espulsione del giudice;
- illeciti amministrativi;

- illeciti tributari;

Nel caso in cui le decurtazioni di cui alla lett. c) comportino una riduzione dei crediti in numero inferiore alla metà, i cittadini stranieri, ai fini del mantenimento del permesso di soggiorno, si sottopongano a corsi di integrazione volti a coinvolgere lo straniero in attività socialmente utili.

- Si precisa che l'Accordo di integrazione dovrà essere sottoscritto non solo dagli stranieri che in futuro richiederanno il permesso di soggiorno, ma anche dagli stranieri già titolari di un permesso di soggiorno, delegando il Consiglio dei Ministri a stabilire le modalità di tale estensione agli stranieri presenti sul nostro territorio nazionale
- Considerata la grave congiuntura economico-finanziaria che sta attraversando il nostro paese e le ricadute negative sull'occupazione ad essa conseguenti (rispetto alla quale i lavoratori più a rischio - anche per la tipologia delle loro mansioni e dei relativi contratti - saranno sicuramente i lavoratori stranieri), abbiamo impegnato il Governo a valutare la possibilità di sospendere, per il periodo di due anni, l'adozione di nuovi decreti di determinazione dei flussi di ingresso di cittadini stranieri, con particolare riguardo ai settori produttivi interessati dalla crisi economica in atto.
- Considerata la disciplina civilistica in vigore in alcuni paesi stranieri, che riconosce la possibilità di contrarre matrimonio con requisiti formali (quali il matrimonio per procura o per telefono) assolutamente non conformi a quelli richiesti dal nostro ordinamento, abbiamo impegnato il Governo, ai fini del ricongiungimento familiare, a ritenere valido il matrimonio contratto all'estero solo se conforme ai principi della normativa italiana sull'attestazione della validità del vincolo.
- Abbiamo impegnato il governo ad interpretare in senso più rigoroso il divieto, già previsto dalla normativa vigente, di circolare con il volto coperto, facendo salva la possibilità di utilizzare, anche nei documenti di identificazione, indumenti imposti da motivi religiosi
- Considerato che, contro le disposizioni letterali del testo unico sull'immigrazione, gli stranieri irregolari che accedono alle prestazioni del servizio sanitario nazionale di regola aggirano le disposizioni che impongono loro il pagamento dell'intero costo della prestazione o, qualora privi di risorse economiche sufficienti, le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani, abbiamo impegnato il Governo a valutare la possibilità di adottare misure più rigorose, verificando l'effettiva corresponsione da parte degli stranieri non iscritti al SSN del ticket dovuto.
- Abbiamo impegnato il Governo a valutare l'opportunità che gli Enti territoriali, ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica agli immigrati regolari, fissino quale requisito obbligatorio quello della residenza da 10 anni sul territorio nazionale.

2) IL NUOVO REATO DI INGRESSO E SOGGIORNO ILLEGALE NEL TERRITORIO DELLO STATO

Art. 19

(Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato)

1. Al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 10 è inserito il seguente:

«Art. 10-bis. - *(Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato)*.

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso, ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 1.

3. Al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

4. Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'articolo 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'articolo 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato.

5. Il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 2, pronuncia sentenza di non luogo a procedere. Se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dall'articolo 13, comma 14, si applica l'articolo 345 del codice di procedura penale.

6. Nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso. Acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 6, del presente testo unico, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere»;

b) all'articolo 16, comma 1, le parole: "né le cause ostative" sono sostituite dalle seguenti: "ovvero nel pronunciare sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 10-bis, qualora non ricorrano le cause ostative».

NOTE ESPLICATIVE

L'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello stato sono puniti come **reato a carattere contravvenzionale**, *salve le ipotesi in cui le condotte costituiscono reato più grave*.

SANZIONI

La clandestinità, che fino ad oggi non costituiva una condotta penalmente rilevante, è punita con:

- la **pena dell'ammenda** da euro 5.000 a euro 10.000, al fine di evitare il problema del sovraffollamento carcerario;
- l'**espulsione amministrativa**, soggetta ad una nuova procedura semplificata, per la quale non è richiesto il nulla osta del giudice di pace penale;

E' **esclusa l'applicabilità dell'oblazione** che consentirebbe, trattandosi di contravvenzione, l'estinzione del reato attraverso il pagamento di una somma pari alla terza parte del massimo dell'ammenda oltre le spese del procedimento.

LE CONDOTTE CHE COSTITUISCONO REATO

E' punito il "**fare ingresso**" ovvero il "**trattenersi**" nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del Testo unico Bossi-Fini sull'immigrazione.

E' punita anche la **violazione delle disposizioni per i soggiorni di breve durata** (legge n. 68/2007) cioè per visite, affari, turismo e studio. In particolare, si introduce un'ammenda per chi non dichiara la presenza nel territorio entro 8 giorni, *salvo i casi di forza maggiore*, e per chi si trattiene nel territorio oltre i tre mesi (limite consentito senza permesso di soggiorno) ovvero si trattiene oltre il termine stabilito nel visto di ingresso. Si circoscrive così la possibilità, drammaticamente favorita dalla normativa varata dal Governo Prodi, che l'ingresso per soggiorni di breve durata si trasformi in un canale privilegiato per l'immigrazione clandestina.

La nuova fattispecie **non si applica** agli stranieri che vengono **immediatamente respinti** dalla polizia ai valichi di frontiera, cioè ai punti di attraversamento delle frontiere esterne: in detta ipotesi lo straniero *non fa ingresso* e dunque non sussiste l'interesse punitivo dello Stato.

La fattispecie, invece, **si applica alle altre ipotesi di respingimento** previste all'art 10, comma 2, del TU immigrazione ossia a quelle **con accompagnamento alla frontiera** disposto dal **questore**. La fattispecie di reato, dunque, opera nei confronti dello straniero che si è sottratto ai controlli di frontiera ed è stato fermato all'ingresso o subito dopo e dello straniero che non ha i requisiti per l'ingresso ma è stato ammesso temporaneamente nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

IL PROCEDIMENTO PENALE

Si attribuisce la competenza della nuova fattispecie al **giudice di pace penale**, con applicazione di un rito sulla falsariga del "direttissimo", evitando l'aggravio dei carichi di lavoro dei tribunali ordinari.

Il giudice pronuncia **sentenza di non luogo a procedere** nelle ipotesi di esecuzione dell'espulsione ovvero di esecuzione del respingimento con accompagnamento alla frontiera da parte del questore. Nell'ipotesi in cui **lo straniero rientri illegalmente prima** del termine previsto nel divieto di reingresso (10 anni ovvero il termine più breve, comunque non inferiore a 5 anni, previsto dal decreto di espulsione per valutazioni legate alla condotta dello straniero), il procedimento penale si riapre.

IL REATO DI INGRESSO E SOGGIORNO CLANDESTINO NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI	
FRANCIA	<p>Ingresso e soggiorno clandestino:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reclusione di un anno - ammenda di 3.750 euro - accompagnamento alla frontiera in alternativa all'espiazione della pena della reclusione con divieto di reingresso per 3 anni <p>Il Ministero della giustizia francese ha fornito chiare indicazioni che tendono a privilegiare l'espulsione amministrativa all'azione penale</p>
GERMANIA	<p>Ingresso e soggiorno clandestino: reclusione di un anno <u>alternativa</u> all'ammenda In caso di violazione del divieto di reingresso: reclusione fino a tre anni <u>alternativa</u> all'ammenda <u>In alternativa all'azione penale: si prevede l'espulsione amministrativa</u></p>
GRECIA	<p>L'ingresso e <i>il tentativo</i> di ingresso, nonché il soggiorno sono puniti con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la reclusione di almeno tre mesi - l'ammenda di almeno 1.500 euro <p>In alternativa all'azione penale: respingimento immediato ovvero, quando non realizzabile, espulsione amministrativa Se l'espulsione amministrativa non avviene entro tre mesi: si riprende l'azione penale</p>
GRAN BRETAGNA	<p>Ingresso e soggiorno clandestino:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reclusione fino a sei mesi - ammenda alternativa (o in cumulo) alla reclusione <p>Unitamente alla sentenza di condanna il giudice può raccomandare l'espulsione Se l'espulsione non viene adottata, la reclusione è scontata negli istituti penitenziari</p>
SPAGNA	<p>Non considera reato l'immigrazione clandestina. Essa è però un'infrazione grave, punita con una multa da 301 a 6000 euro. In alternativa alla sanzione amministrativa: provvedimento di espulsione. Il provvedimento di espulsione è accompagnato da un divieto temporaneo di ingresso sul territorio spagnolo, da un minimo di tre anni ad un massimo di dieci</p>

3) L'ACCORDO DI INTEGRAZIONE (PERMESSO A PUNTI)

L'introduzione del nuovo meccanismo dell'Accordi di integrazione rappresenta una misura innovativa per il nostro paese fondata sul presupposto che un'integrazione riuscita è il risultato del reciproco impegno ad assumere le responsabilità derivanti dalla presenza sul territorio. In altri termini, si tratta di omogeneizzare la posizione dello straniero rispetto a quella del cittadino italiano non solo sul piano dei diritti (che già ad oggi sono in larga misura garantiti), ma anche sul piano dei fondamentali doveri (ad esempio, la conoscenza ed accettazione dei nostri valori costituzionali, la compartecipazione alla vita economica e sociale del paese ed i connessi oneri tributari).

Sui contenuti che tale Accordo di integrazione dovrà avere, abbiamo predisposto un ordine del giorno, che individua i criteri fondamentali che dovranno orientare l'attività del Governo nella definizione delle regole per il conseguimento e la perdita dei crediti.

Nello specifico, la stipula dell'Accordo di integrazione e l'assegnazione dei crediti ad esso relativi dovrà essere subordinato al possesso dei seguenti requisiti:

- 1) livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, certificato in rapporto agli standard minimi definiti nel Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa;
- 2) adesione alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al Decreto del Ministero dell'interno 23 aprile 2007;
- 3) conoscenza basilare delle regole fondamentali dell'ordinamento giuridico il cui rispetto costituisce un presupposto indispensabile per la convivenza pacifica;

All'atto del rinnovo del permesso di soggiorno, il cittadino straniero potrà invece incrementare i crediti attestando:

- 1) la mancanza, per il periodo di due anni, di violazioni di una norma di comportamento da cui derivi la decurtazione dei crediti;
- 2) il superamento di un corso atto a verificare il livello di integrazione sociale e culturale del cittadino straniero e il raggiungimento degli obiettivi di integrazione sottoscritti;
- 3) un livello adeguato di partecipazione economica e sociale alla vita della comunità nazionale e locale;

I crediti assegnati a ciascun cittadino straniero subiranno decurtazioni, in misura proporzionale alla gravità dell'infrazione commessa, in caso di:

- 1) condanna per violazione di una delle norme del codice penale non soggetta all'ordine di espulsione del giudice;
- 2) illeciti amministrativi;
- 3) illeciti tributari;

Nel caso in cui le decurtazioni di cui sopra comportino una riduzione dei crediti in numero inferiore alla metà, i cittadini stranieri, ai fini del mantenimento del permesso di soggiorno, si sottopongono a corsi di integrazione volti a coinvolgere lo straniero in attività socialmente utili.

Anche gli stranieri già presenti sul territorio nazionale e titolari di permessi di soggiorno saranno chiamati alla sottoscrizione dell'Accordo di integrazione, secondo quanto previsto da un ordine del giorno della lega Nord accolto in aula dal Governo.

Paesi in cui è presente una clausola di integrazione

Tale clausola facoltativa consente agli Stati membri di imporre a cittadini di paesi terzi di sottostare a misure di integrazione. Alcuni Stati membri hanno introdotto una misura di integrazione nella legislazione nazionale. Tre di essi (Olanda, Germania, Francia) la usano come prerequisito per l'ammissione nel territorio. La Germania esige, eccezion fatta per alcune nazionalità, che il coniuge abbia una conoscenza di base del tedesco prima dell'ingresso, da dimostrarsi presso un consolato. In Francia, il rilascio del visto è subordinato alla valutazione della conoscenza del francese e, nei casi in cui tale conoscenza è insufficiente, alla frequenza di corsi di lingua. Una volta che il familiare è stato ammesso a soggiornare in Francia, deve firmare un contratto di "accoglienza e integrazione" che lo obbliga a seguire corsi di educazione civica e, ove del caso, corsi di lingua. L'Olanda impone che i familiari superino un primo esame di integrazione riguardante la lingua e la conoscenza della società olandese alla quale si possono sottoporre unicamente nel paese di origine. Sono esenti alcune nazionalità, alcuni gruppi e gli immigranti altamente specializzati. Se un candidato non supera la prova, la decisione non è impugnabile, ma è possibile sottoporvisi nuovamente senza aggravio di spese. Altri Stati membri (Austria, Cipro, Grecia) richiedono che i familiari partecipino a corsi di integrazione (essenzialmente corsi di lingua) o superino esami di lingua dopo l'ammissione. Per alcuni è indispensabile che il soggiorno sia stabile (Lituania), altri prevedono la possibilità di revocare i benefici (Germania) in caso di mancato rispetto.

Paesi in cui per il permesso di soggiorno è richiesto il pagamento di diritti

In **tutti gli Stati membri**, fuorché Italia e Portogallo, i richiedenti devono pagare dei diritti. In media, i diritti variano da 50 a 150 euro: si passa dall'importo simbolico per spese amministrative in Belgio e Spagna fino al limite dell'Olanda (dove l'immigrato da solo paga 430 euro per la richiesta di permesso di soggiorno; se porta i familiari la somma sale a 830 euro per ciascun ricongiunto; a questi diritti, si aggiunge inoltre il costo dell'esame obbligatorio per la conoscenza della lingua e della cultura, pari a 350 euro).

4) BLOCCO DEI FLUSSI DI INGRESSO PER DUE ANNI

Attraverso la presentazione di un ordine del giorno abbiamo impegnato il Governo a sospendere il meccanismo dei flussi di ingresso per due anni a decorrere dal 1° gennaio 2009, al fine di consentire ad una commissione tecnica istituita presso il Ministero dell'interno e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali di valutare l'impatto della crisi economica sull'occupazione degli stranieri, formulando politiche attive di reinserimento per gli immigrati titolari di permesso di soggiorno.

La grave congiuntura economico-finanziaria che sta attraversando il nostro paese ha determinato e determinerà ancora di più nei prossimi mesi rilevanti ricadute negative sull'occupazione. I lavoratori più a rischio - anche per la tipologia delle loro mansioni e dei relativi contratti - saranno sicuramente i lavoratori stranieri. Tale situazione creerà rilevanti problemi non solo sotto il profilo strettamente occupazionale, ma anche dal punto di vista della sicurezza pubblica, considerato il rischio attuale che molti stranieri, perdendo il posto di lavoro - in assenza di altri ammortizzatori sociali quali la famiglia e la comunità di appartenenza - finiscano per incrementare le fila della criminalità.

E' quindi necessario intervenire in via preventiva bloccando temporaneamente i flussi di ingresso per motivi di lavoro sul nostro territorio, al fine di favorire il reinserimento lavorativo degli stranieri interessati dai procedimenti di mobilità lavorativa.

E' importante ricordare come anche altri paesi europei, prima fra tutti la Spagna, abbiano adottato analoghe politiche di controllo dell'immigrazione.

Il governo spagnolo ha, infatti, annunciato l'intenzione di abolire entro il prossimo anno il reclutamento di lavoratori stranieri direttamente nei loro paesi d'origine al fine di fronteggiare la crisi economica. Il reclutamento di lavoratori stranieri nei loro paesi d'origine sarà vicino allo zero nel 2009. Il governo socialista del premier Jose' Luis Zapatero ha preso tale decisione dopo diversi mesi consecutivi di aumento del numero dei disoccupati, che in agosto erano più di 2,5 milioni, 500 mila dei quali stranieri. 'Non sembra ragionevole che in un mercato del lavoro come quello spagnolo, dove abbiamo 2,5 milioni di disoccupati, si continui a reclutare lavoratori nei loro paesi d'origine', ha dichiarato il portavoce del governo spagnolo. La Spagna tuttavia prevede di continuare a reclutare lavoratori stranieri il cui arrivo nel paese e' regolato da convenzioni internazionali, e di lavoratori con un certo grado di specializzazione.

Inoltre, al fine di far fronte alle conseguenze della crisi economica, il governo spagnolo ha elaborato un Piano di Rimpatrio Volontario, che consentirà a circa 100.000 immigrati regolari attualmente senza lavoro di tornare in patria, se lo vorranno, coperti da un indennizzo di disoccupazione pagato dal governo spagnolo. In cambio, dovranno aspettare cinque anni prima di poter tornare stabilmente in Spagna. Gli immigrati che dovessero decidere di usufruire di questo Piano riceveranno un 40% del sussidio prima di partire. Il 60% gli sarà corrisposto al loro ritorno nel Paese d'origine, soprattutto Marocco, Ecuador e Colombia. Secondo calcoli del ministro del lavoro e dell'immigrazione, Celestino Corbacho, al piano aderiranno circa 20.000 immigrati. I circa centomila immigrati disoccupati vengono soprattutto dal settore dell'edilizia e delle costruzioni, che nell'ultimo periodo in Spagna ha subito un brusco rallentamento.

Statistiche sulle presenze e sull'attività lavorativa degli immigrati regolari presenti nel nostro Paese

Con riferimento all'anno 2007, i dati disponibili attestano che gli immigrati regolari presenti nel nostro paese sono circa 4 milioni (3.433 mila stime Istat, cui si aggiungono gli immigrati in attesa di residenza), pari ad un'incidenza sulla popolazione complessiva del 6,7%. Dal 2000 al 2006, gli immigrati regolari sono quasi raddoppiati. L'Italia si attesta conseguentemente quale secondo paese dell'Unione europea dopo la Spagna per numero di immigrati registrati negli anni 2000-2006.

Nel 2007 le assunzioni di lavoratori immigrati sono state 234 mila. Il 67% degli immigrati riesce a trovare lavoro in Italia. Complessivamente, i lavoratori immigrati si attestano fra il milione e mezzo e i due milioni (Brescia, 1 lavoratore ogni 5; Milano, 1 ogni 7). Le piccole imprese sono protagoniste delle assunzioni nei $\frac{3}{4}$ dei casi. Elevato è il tasso di iscrizione ai sindacati (oltre 800.000, pari al 5% del totale).

Il tasso di disoccupazione degli stranieri, tuttavia, è superiore a quello degli italiani di 2 punti percentuali (8,3% in media, 12,7% per le donne). Gli stranieri in cerca di occupazione sono 143mila, di cui 55mila uomini e 88mila donne (dato, questo, verosimilmente sottostimato). Considerando i dati lombardi, si scopre che tre su quattro irregolari/clandestini lavorano in nero, mentre il 15% è disoccupato.

La retribuzione media mensile è di 785 euro. 3 immigrati su 4 svolgono, infatti, lavoro non qualificato (anche se il 53% degli stranieri possiede diploma di maturità). I servizi per l'impiego trovano lavoro ad appena l'1% degli immigrati, dato questo che conferma l'assoluta inadeguatezza dei servizi esistenti alla riqualificazione e al reinserimento del lavoratore straniero. Il 36,5% degli stranieri extracomunitari che afferma di essere disoccupato da più di 6 mesi preferisce passare al lavoro sommerso piuttosto che usufruire dei servizi per l'impiego.

Tali dati sono emersi chiaramente nel rapporto "Gli immigrati nel mercato di lavoro italiano", commissionato dal CNEL all'Università cattolica di Milano e presentato a Roma dal Ministro Sacconi il 12 novembre u.s.

In sede di presentazione del rapporto, lo stesso Ministro Sacconi ha osservato che: "In quanto la crisi economica può determinare la disoccupazione di molti immigrati già residenti nel nostro paese, la nostra determinazione deve essere quella di contenere i nuovi ingressi, limitandoli sostanzialmente alle alte professionalità, agli infermieri e alle badanti".

In quella sede, anche Giorgio Alessandrini, presidente vicario di ONG-CNEL, ha manifestato l'esigenza di un ripensamento delle politiche relative alla programmazione dei flussi, alle condizioni di accesso al permesso di soggiorno, al contrasto all'immigrazione irregolare e clandestine.

4) ACCESSO ALLE STRUTTURE SANITARIE DA PARTE DEGLI STRANIERI NON IN REGOLA CON LE NORME SUL SOGGIORNO

In armonia con il nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio, abbiamo eliminato il divieto di segnalazione dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno in caso di accesso del medesimo alle strutture sanitarie

Il testo unico sull'immigrazione garantisce anche agli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale, in quanto non in regola con le norme sul soggiorno, l'accesso alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio ed i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

Nel confermare tale diritto all'assistenza sanitaria, abbiamo eliminato la norma che vieta la segnalazione dello straniero irregolare all'autorità giudiziaria in caso di accesso del medesimo alle strutture sanitarie.

Tale modifica appare ad oggi direttamente conseguente al nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. E' infatti necessario ribadire che i medici del Pronto soccorso, in qualità di pubblici ufficiali, sono soggetti ai sensi del codice penale ad un obbligo di denuncia dei reati di cui hanno avuto notizia nell'esercizio delle proprie funzioni, sanzionato con la multa da 30 a 517 euro.

Con la presentazione di un ordine del giorno, accolto dal Governo, abbiamo inoltre impegnato l'esecutivo a garantire l'effettiva applicazione delle norme del testo unico sull'immigrazione che obbligano lo straniero al pagamento dell'intero costo della prestazione sanitaria ovvero, qualora privo di risorse sufficienti, al pagamento del ticket. Tali disposizioni sono infatti ad oggi costantemente evase, in quanto non è prevista alcuna sanzione in caso di mancato pagamento. E' tuttavia evidente che la situazione provoca un incremento non indifferente della spesa sanitaria a carico delle regioni, che si traduce anche in un contenzioso con lo Stato per il rimborso di tali oneri. L'ammontare delle disponibilità del Fondo sanitario nazionale annualmente destinate al rimborso delle prestazioni sanitarie erogate agli stranieri irregolari è infatti di 30.990.000 euro. Tale stanziamento non copre, tuttavia, le prestazioni ospedaliere urgenti o comunque essenziali erogate agli stranieri irregolari (che sono, evidentemente, la maggior parte), il cui finanziamento rimane a carico del Ministero dell'interno.

Si riporta, di seguito, un prospetto che testimonia l'incidenza percentuale molto più elevata del ricorso al ricovero urgente (attraverso il Pronto soccorso) da parte degli stranieri (regolari e irregolari) rispetto ai cittadini italiani.

Percentuale di ricoveri urgenti ordinari (Pronto soccorso) sul totale di ricoveri ordinari per gruppo di cittadinanza in Italia. Anno 2003-2005

Anno 2003:

1. italiani (45%)
2. immigrati regolari (62%)
3. immigrati irregolari (71%)

Anno 2004:

4. italiani (47%)
5. immigrati regolari (64%)
6. immigrati irregolari (61%)

Anno 2005:

7. italiani (49%)
8. immigrati regolari (65%)
9. immigrati irregolari (74%)

Le prestazioni garantite agli stranieri irregolari negli altri paesi europei

Nella maggior parte dei paesi europei, è garantita l'erogazione gratuita delle prestazioni di emergenza.

Germania	In caso di accesso dello straniero irregolare presso le strutture sanitarie pubbliche, è prevista la denuncia all'Ufficio stranieri.
Olanda	In virtù di una legge del 1998, gli stranieri irregolari non possono richiedere l'iscrizione all'assicurazione pubblica di malattia. I servizi pubblici, come gli ospedali, possono scegliere di assistere gli stranieri clandestini solo quando sia in pericolo la loro vita o la salute pubblica. In ogni caso, gli erogatori pubblici delle prestazioni sanitarie possono attingere ad uno speciale fondo nazionale per il rimborso delle prestazioni anche non a carattere di emergenza erogate agli stranieri illegali.
Regno Unito	L'immigrato clandestino viene ammesso come paziente al NHS (il corrispettivo del nostro SSN) per un periodo non superiore a tre mesi
Francia	Dal luglio 2005 gli immigrati che hanno bisogno di assistenza medica negli ospedali pubblici devono presentare prove della loro residenza legale in Francia da almeno tre mesi, mentre in passato bastava che firmassero una dichiarazione di identità
Spagna	E' riconosciuto il diritto all'assistenza sanitaria previa iscrizione all'anagrafe del luogo nel quale gli immigrati illegali risiedono stabilmente

In Italia agli stranieri irregolarmente presenti, **indipendentemente dal periodo di permanenza sul territorio**, sono garantite tutte le prestazioni sanitarie pur con modalità diverse rispetto al cittadino italiano. Allo straniero irregolare viene infatti attribuito un codice STP che non consente l'iscrizione negli elenchi del SSN. Tale codice viene utilizzato ai fini della rendicontazione e del rimborso delle prestazioni.

E' di tutta evidenza che in Italia l'immigrato irregolare che ricorre alle strutture del SSN ha la possibilità di conservare l'anonimato pur in presenza del tesserino STP: tale condizione offre indubbiamente maggiore facilità di accesso ai servizi sanitari rispetto agli altri Paesi.

La segnalazione all'autorità di polizia degli immigrati irregolari

Secondo un'indagine svolta dal Dipartimento della prevenzione e comunicazione - Ufficio VI del Ministero della salute tra i 27 paesi dell'Unione europea, il **61% dei paesi interpellati** non prevede alcun obbligo di denuncia, mentre il **22%** dei Paesi non ha fornito risposta. Eccezione di rilievo riguarda la Germania che, pur in assenza di controlli sanitari all'atto della concessione del permesso di soggiorno, prevede la denuncia all'Ufficio stranieri della presenza di immigrati irregolari presso le strutture sanitarie. Tale disposizione risulta, tuttavia, disattesa secondo quanto asserito dalle Associazioni che forniscono assistenza agli irregolari.

Gli esercenti la professione sanitaria e l'obbligo di denuncia

A seguito della soppressione dell'art. 35, comma 5 del testo unico sull'immigrazione, gli esercenti la professione sanitaria, a seconda della qualifica ricoperta, saranno soggetti all'obbligo di denuncia di cui agli art. 361 e 362 del codice penale in rapporto agli stranieri irregolari che si presenteranno alle strutture del Servizio sanitario nazionale

Ai sensi del codice penale, infatti, i **pubblici ufficiali** (art. 357 c.p.) e gli **incaricati di pubblico servizio** (art. 358 c.p.) sono obbligati genericamente alla denuncia all'autorità giudiziaria relativamente a fatti suscettibili di venire considerati reati procedibili d'ufficio, diversamente incorrendo nel reato di omessa denuncia (361, 362 c.p. e 331 c.p.p.).

Gli esercenti la professione sanitaria che prestano la loro attività all'interno dei Pronto soccorso (e più in generale tutti i professionisti sanitari che operano in rapporto organico con la pubblica amministrazione) rientrano nella nozione di pubblici ufficiali; diversamente, i medici in regime di convenzionamento con il SSN rientrano nella nozione di incaricati di pubblico servizio.

6) I TRE EMENDAMENTI DELL'OPPOSIZIONE APPROVATI IN AULA

Nel corso dell'esame del provvedimento in aula, con voto segreto sono stati approvati tre emendamenti dell'opposizione, soppressivi di alcune parti dell'art. 39, che racchiude le modifiche al testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998).

In particolare, la modifica più importante riguarda la soppressione dell'art. 39, co. 1, *lett. l)* che riguarda (punto 1) l'estensione del periodo di permanenza nei CIE a 18 mesi e (punto 2) la revisione della procedura di espulsione e respingimento dello straniero clandestino, di cui all'articolo 14 del t.u. sull'immigrazione.

Si riporta, di seguito, il testo della lett. l) soppressa dall'emendamento dell'opposizione, che dovrà essere ripristinata in sede di esame del provvedimento alla Camera.

<p>l) all'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 sono apportate le seguenti modificazioni:</p>
<p>1) il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi sessanta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità, ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori sessanta giorni. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice. Decorso il suddetto termine, qualora il soggetto trattenuto non abbia fornito senza giustificato motivo elementi utili alla sua identificazione, il questore può chiedere al giudice la proroga del periodo di trattenimento nel centro per ulteriori periodi di sessanta giorni. La durata complessiva della permanenza nel centro non può, in ogni caso, essere superiore a diciotto mesi.»;</p>
<p>2) i commi <i>5-bis</i>, <i>5-ter</i>, <i>5-quater</i> e <i>5-quinquies</i> sono sostituiti dai seguenti:</p> <p>«<i>5-bis</i>. Quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di identificazione ed espulsione, ovvero la permanenza in tale struttura non abbia consentito l'esecuzione con l'accompagnamento alla frontiera dell'espulsione o del respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni. L'ordine è dato con provvedimento scritto, recante l'indicazione delle conseguenze sanzionatorie della permanenza illegale, anche reiterata, nel territorio dello Stato. L'ordine del questore può essere accompagnato dalla consegna all'interessato della documentazione necessaria per raggiungere gli uffici della rappresentanza diplomatica del suo Paese in Italia, anche se onoraria, nonché per rientrare nello Stato di appartenenza ovvero, quando ciò non sia possibile, nello Stato di provenienza.</p>
<p><i>5-ter</i>. Lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma <i>5-bis</i>, è punito con la reclusione da uno a quattro anni se l'espulsione o il respingimento sono stati disposti per ingresso illegale nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettere <i>a)</i> e <i>c)</i>, ovvero per non aver richiesto il permesso di soggiorno o non aver dichiarato la propria presenza nel territorio dello Stato nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, ovvero per essere stato il permesso revocato o annullato. Si applica la pena della reclusione da sei mesi ad un anno se l'espulsione è stata disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo, ovvero se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata, ovvero se lo straniero si è trattenuto nel territorio dello Stato in violazione</p>

<p>dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68. In ogni caso, salvo che lo straniero si trovi in stato di detenzione in carcere, si procede all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica per violazione all'ordine di allontanamento adottato dal questore ai sensi del comma 5-bis. Qualora non sia possibile procedere all'accompagnamento alla frontiera, si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 5-bis del presente articolo nonché, ricorrendone i presupposti, quelle di cui all'articolo 13, comma 3.</p>
<p><i>5-quater.</i> Lo straniero destinatario del provvedimento di espulsione di cui al comma 5-ter e di un nuovo ordine di allontanamento di cui al comma 5-bis, che continua a permanere illegalmente nel territorio dello Stato, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Si applicano, in ogni caso, le disposizioni di cui al comma 5-ter, terzo e ultimo periodo.</p>
<p><i>5-quinquies.</i> Per i reati previsti ai commi 5-ter, primo periodo, e 5-quater si procede con rito direttissimo ed è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto»;</p>
<p><i>m)</i> all'articolo 16, comma 1, dopo le parole: «né le cause ostative indicate nell'articolo 14, comma 1, del presente testo unico,» sono inserite le seguenti: «che impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica,»;</p>
<p><i>n)</i> all'articolo 26, comma 7-bis:</p>
<p>1) dopo le parole: «del permesso di soggiorno rilasciato allo straniero» sono inserite le seguenti: «, anche se per motivi diversi dal lavoro autonomo,»;</p>
<p>2) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 3, e all'articolo 14.»;</p>