

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Atto n. 210 (*Esame e rinvio*) 3

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 29 gennaio 2008. — Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Marcella Lucidi.

La seduta comincia alle 10.

Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, di attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Atto n. 210.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Roberto ZACCARIA (PD-U), *relatore*, fa preliminarmente presente che lo schema in esame è volto ad apportare alcune modifiche al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, attuativo della direttiva comunitaria 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare libera-

mente nel territorio degli Stati membri. In sede di espressione del parere sullo schema del decreto legislativo originario, la Commissione si era soffermata sull'articolazione di fondo dello schema stesso, a partire dalla disciplina del diritto di ingresso nel territorio nazionale dei cittadini comunitari, da cui poteva derivare il diritto di soggiorno che, a sua volta, poteva dare origine ad altre situazioni soggettive. In particolare, in quella sede, la Commissione aveva esaminato la disciplina relativa al coniuge e al *partner* del soggetto interessato.

Con riferimento allo schema in esame, osserva che le linee di fondo del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 non vengono ad essere modificate in quanto tale schema, da un lato, si limita ad apportare alcune puntuali modifiche al decreto medesimo mentre, dall'altro, riscrive gli articoli 20, 21 e 22, introducendo importanti novità in materia di limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno per motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza, di allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno e di ricorsi contro i provvedimenti di allontanamento.

In generale, fa presente che alcune norme contenute nello schema in esame

derivano la loro ispirazione dalle disposizioni contenute nel decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza, successivamente decaduto per decorrenza dei termini di conversione. Altre disposizioni sono state inserite nel testo a seguito dell'esame del disegno di legge di conversione al Senato del menzionato decreto-legge. Altra parte dei principi contenuti nelle disposizioni del decreto-legge n. 181 del 2007, o in esso inserite nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione, sono stati recuperati, su presupposti e con contenuti diversi, dal decreto-legge n. 249 del 2007, approvato dal Consiglio dei ministri nella stessa riunione in cui è stato approvato lo schema in esame, e attualmente in corso di conversione (A.C. 3325).

Si sofferma quindi sui contenuti dello schema in oggetto, illustrando le modifiche che esso apporta al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, principalmente volte a precisare i requisiti per il soggiorno e l'iscrizione anagrafica dei cittadini dell'Unione europea, nonché a ridefinire i presupposti e le modalità di esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale degli stranieri comunitari e dei loro familiari, quando detto allontanamento sia disposto per motivi di pubblica sicurezza. Più in particolare, la lettera *a)* reca modifiche all'articolo 5 del decreto al fine di prevedere per il cittadino dell'Unione europea la facoltà di dichiarare presso un ufficio di polizia la propria presenza nel territorio nazionale. In mancanza di tale dichiarazione si presume, salva prova contraria, che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi. Le lettere *b)* e *c)* modificano gli articoli 7 e 9 del decreto legislativo n. 30 del 2007 con l'obiettivo di precisare che, ai fini del riconoscimento del diritto di soggiorno del cittadino Unione europea per un periodo superiore a tre mesi e della sua iscrizione nell'anagrafe dei residenti, il requisito della disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé stesso e per i propri familiari, attualmente previsto, deve essere riferito a risorse derivanti da fonti

lecite e dimostrabili. La lettera *d)* integra l'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 30 del 2007, precisando che il provvedimento di allontanamento costituisce causa di cancellazione anagrafica. La lettera *e)* sostituisce integralmente gli articoli 20, 21 e 22 del decreto legislativo n. 30 del 2007, modificando ed integrando la disciplina dell'allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari. Con riferimento alla disciplina dell'allontanamento per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza si prevede, in particolare: una maggiore specificazione dei presupposti dell'allontanamento; la devoluzione al prefetto della competenza ad adottare i provvedimenti di allontanamento per motivi di pubblica sicurezza; l'incremento della durata massima del divieto di reingresso per i destinatari dei provvedimenti di allontanamento; l'esecuzione immediata da parte del questore dei provvedimenti di allontanamento dei cittadini comunitari destinatari di un precedente provvedimento di allontanamento; la disciplina della domanda di revoca del provvedimento di allontanamento; l'inasprimento delle sanzioni per il rientro nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso.

Per quanto riguarda, invece, l'allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il soggiorno, il nuovo testo dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 30 del 2007 prevede, in particolare, che al cittadino allontanato sia consegnata una attestazione di ottemperanza all'allontanamento da consegnare a un consolato italiano. È conseguentemente introdotta una contravvenzione per sanzionare il comportamento del cittadino comunitario che sia individuato sul territorio nazionale oltre il termine previsto dal provvedimento di allontanamento e non abbia consegnato l'attestazione. Il nuovo testo dell'articolo 22, in materia di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti di allontanamento, tiene conto delle modifiche ed integrazioni apportate dallo schema alla disciplina di detti provvedimenti, attribuendo in particolare al

tribunale in composizione monocratica la competenza sui ricorsi avverso i provvedimenti di allontanamento adottati dal prefetto ai sensi dell'articolo 20, come già avviene per i provvedimenti adottati dal prefetto ai sensi dell'articolo 21.

In particolare, osserva che la disciplina della materia in questione si trova ad essere in qualche modo ripartita tra lo schema in esame ed il decreto-legge n. 249 del 2007, cosa che crea non pochi problemi di ordine interpretativo. Sarebbe invece opportuno valutare l'ipotesi di concentrare la disciplina relativa alle limitazioni al diritto di soggiorno dei cittadini comunitari all'interno dello schema in esame, creando al contempo un quadro normativo più razionale per quanto attiene ai provvedimenti di espulsione e di allontanamento. La lettura comparata dei due provvedimenti evidenzia infatti una serie di fattispecie che non appaiono sempre di agevole distinzione ed interpretazione. Evidenzia al riguardo la presenza di sei diverse ipotesi, che appaiono fondate su distinti presupposti, non sempre distinguibili con evidenza, come invece richiederebbe una normativa così delicata quale quella relativa alle misure di prevenzione limitative del diritto di soggiorno.

Si tratta, innanzitutto, dell'espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo, disciplinata nel decreto-legge, attribuita alla competenza del ministro dell'interno, che può avere per destinatari persone di qualsiasi cittadinanza. Il medesimo decreto-legge disciplina poi la fattispecie dell'allontanamento immediato dei cittadini dell'Unione europea per motivi imperativi di pubblica sicurezza: si tratta di una categoria, quella dei motivi imperativi di pubblica sicurezza, che appare muoversi all'interno della più generale categoria della pubblica sicurezza. In questo caso la competenza all'emanazione del provvedimento è attribuita al prefetto, ovvero, nei casi in cui siano interessati minori di età o persone che soggiornano in Italia da oltre dieci anni, al ministro dell'interno.

Nel decreto legislativo n. 30 del 2006, come modificato dallo schema in esame, è poi disciplinata, in primo luogo, l'ipotesi

del provvedimento di allontanamento di cittadini comunitari per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, attribuito alla competenza del Ministro dell'interno: si tratta di un intervento nei confronti di soggetti che già risiedono nel territorio nazionale sulla base di motivi, quali l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, che vengono ad assumere una autonoma connotazione. Lo stesso decreto legislativo n. 30 prevede poi le ipotesi dell'allontanamento per motivi di pubblica sicurezza e quello per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno, entrambi provvedimenti attribuiti alla competenza del prefetto con riferimento a cittadini comunitari.

Ritiene in sostanza che potrebbe essere valutato se, e in quale misura, trasferire alcune misure dal decreto-legge n. 249 del 2007 all'interno dello schema in esame al fine di definire una disciplina organica riferita ai cittadini comunitari.

Si sofferma quindi sul complesso delle problematiche che ritiene debbano essere affrontate nella prospettiva di elaborare una proposta di parere che tenga conto di tutti gli aspetti tra loro collegati. Oltre ad alcuni rilievi formali, ritiene necessario, come già illustrato, ridefinire in modo organico e sistematico le diverse fattispecie di allontanamento contenute nei due provvedimenti in questione, con particolare riferimento alle motivazioni che ne costituiscono i presupposti. Un altro tema su cui deve essere concentrata particolare attenzione è quello della tutela del coniuge di cittadinanza non comunitaria al fine di evitare eventuali espulsioni in paesi « a rischio ». Passa ad esaminare l'aspetto relativo alle garanzie giurisdizionali, ritenendo opportuno prevedere comunque la convalida giurisdizionale, da parte del tribunale in composizione monocratica, dei provvedimenti di natura amministrativa. Giudica inoltre opportuno definire adeguatamente la disciplina relativa alla sospensione del ricorso avverso i provvedimenti. Si sofferma infine sul rapporto tra provvedimento amministrativo e processo, ritenendo opportuno definire un armonioso quadro sanzionatorio che tenga

conto anche del lavoro svolto dalla Commissione in sede referente sul decreto-legge n. 249 del 2007.

Invita, infine, la Commissione a valutare l'opportunità di assicurare la salvaguardia degli atti e dei provvedimenti adottati nonché degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181 e del decreto-legge n. 249 del 2007, qualora quest'ultimo non dovesse essere convertito in legge.

Gabriele BOSCETTO (FI) si sofferma in particolare sulla intersecazione tra le disposizioni contenute nello schema in esame e quelle del decreto-legge n. 249 del 2007, che rischiano di generare un quadro normativo equivoco e pericoloso. Si riferisce, ad esempio, al comma 13 dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 30 del 2007, come modificato dallo schema in esame, che prevede che i provvedimenti di allontanamento per motivi imperativi di pubblica sicurezza siano regolati dalle disposizioni del decreto-legge n. 249 del 2007: si tratta di un rinvio ad un provvedimento dal contenuto ancora incerto che, oltretutto, potrebbe anche non essere convertito in legge. Occorre, in sostanza, prevedere tempi di esame del presente schema che consentano di disporre di un quadro normativo certo e definitivo relativamente ai contenuti del decreto-legge n. 249 del 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che il decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181, successivamente non convertito in legge, fu emanato dal Governo in assenza dello schema in esame. Dopo che il Governo rinunciò alla conversione in legge di quel decreto, nella stessa riunione del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2007, venne emanato il decreto-legge n. 249 del 2007, contestualmente all'approvazione in via preliminare dello schema in oggetto. In questo modo la disciplina normativa relativa a cittadini dell'Unione europea è contenuta, seppur per aspetti diversi, in entrambi i provvedimenti. Osserva che il relatore ha pro-

posto di trasferire l'intera normativa relativa ai cittadini comunitari all'interno dello schema in esame. In proposito si tratta di valutare quali parti del decreto-legge, che è volto anche a modificare il decreto-legge n. 144 del 2005, che reca misure di prevenzione del terrorismo riferite a persone di qualsiasi nazionalità, possono essere contenute nello schema in esame, atteso che la delega prevede l'attuazione della direttiva 2004/38/CE, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Marco BOATO (Verdi) ringrazia preliminarmente il relatore per il lavoro svolto, condividendo le osservazioni da questi svolte in sede di illustrazione della relazione.

Si sofferma in particolare sulla opportunità di prevedere, analogamente a quanto già fatto in ordine al decreto-legge n. 249 del 2007, che i provvedimenti di allontanamento siano integralmente tradotti al destinatario, anziché accompagnati da una mera sintesi del relativo contenuto, come previsto dallo schema in esame al comma 8 dell'articolo 20, nonché di prevedere la competenza giurisdizionale del tribunale ordinario in composizione monocratica. Più in generale condivide la necessità, illustrata dal relatore, non solo di apportare modifiche di carattere formale al testo, ma anche di fornire una sostanziale organicità al quadro normativo in esame, con particolare riferimento all'ipotesi di concentrare all'interno dello schema in oggetto la disciplina relativa ai cittadini comunitari. Dichiara quindi di condividere le osservazioni del deputato Boscetto sulla intersecazione normativa che rischia di crearsi tra lo schema in esame ed il decreto-legge n. 249 del 2007.

Mercedes Lourdes FRIAS (RC-SE) chiede, a nome del gruppo di appartenenza, che all'esame dello schema in titolo sia assicurato il maggior tempo possibile, in modo che si possano approfondire i non pochi nodi problematici del testo, in parte evidenziati già dal relatore.

Intervenendo quindi a titolo personale, in quanto il gruppo non si è ancora confrontato nel merito dello schema di decreto correttivo, osserva che questo presenta numerosi punti critici, sui quali è opportuna una riflessione. Si riferisce innanzitutto al fatto che non solo si prevede di mantenere nel decreto legislativo n. 30 del 2007 il principio secondo cui il diritto di soggiorno del cittadino comunitario nel territorio italiano è subordinato alla condizione che questi disponga di risorse economiche sufficienti per sé e la famiglia, ma si inserisce la precisazione che tali risorse devono derivare da fonti lecite e dimostrabili: fa presente che non è affatto chiaro cosa debba intendersi per «fonti lecite e dimostrabili», senza contare che ai cittadini italiani non è mai chiesta prova della liceità e dimostrabilità delle loro fonti di reddito. A suo avviso, l'introduzione di una tale previsione relativa al reddito costituisce la prova che si intende colpire in particolar modo i cittadini di alcuni specifici Paesi comunitari.

Inoltre, premesso che è inaccettabile, a suo avviso, che il provvedimento di allontanamento interrompa la continuità del soggiorno, con tutto ciò che ne consegue ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per «lungo soggiornanti», rileva che lo schema in esame non solo mantiene tale previsione nel decreto legislativo n. 30, ma la rafforza specificando che il provvedimento di allontanamento costituisce causa di cancellazione anagrafica.

Ricordato poi che in Olanda, nonostante la direttiva comunitaria non lo consenta, è invalsa la prassi per cui l'esistenza di una condanna penale giustifica di per sé un provvedimento di allontanamento, reputa necessario specificare nel modo più chiaro che la condanna non deve costituire da sola motivo di allontanamento: è vero che ciò è previsto dal nuovo articolo 20 del decreto legislativo n. 30 del 2007, nel testo proposto dallo schema in esame, ma occorrerebbe, a suo parere, una garanzia ancora più forte. Non si sofferma poi sulle ragioni per le quali non dovrebbe essere ammesso in nessun caso l'allontanamento di minori:

tali ragioni dovrebbero essere infatti di tutta evidenza in un Paese civile che ha sottoscritto numerosi trattati internazionali in materia di tutela dell'infanzia e dei minori.

Ritiene poi incongruo prevedere la possibilità di avanzare domanda di revoca del provvedimento di allontanamento, ma solo dopo che sia trascorsa almeno la metà del tempo di vigenza del divieto di reingresso e solo presentando tale domanda alla stessa autorità amministrativa che ha deciso l'allontanamento. Parimenti, è inaccettabile, a suo avviso, prevedere la pena della reclusione per chi rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso.

Con riferimento, poi, alla possibilità di tenere conto, nella valutazione dei motivi per un eventuale allontanamento, anche delle segnalazioni dei sindaci, fa notare che si corre il rischio, in questo modo, di dare legittimità politica a quei sindaci del nord-est che in questi ultimi mesi hanno adottato provvedimenti nei confronti di stranieri privi di adeguate risorse economiche.

Infine, ritiene inopportuna la previsione di cui all'articolo 20, comma 6, che consente alcune limitazioni alla libertà di circolazione dei cittadini comunitari per ragioni di carattere sanitario, considerato che una tale disposizione potrebbe giustificare arbitrarie restrizioni al diritto di libera circolazione e che, d'altra parte, esistono altri mezzi per tutelare la salute pubblica contro i rischi di epidemie.

Graziella MASCIA (RC-SE), nell'associarsi alle considerazioni svolte dalla collega Frias, ricorda che la direttiva CE n. 38 del 2004, cui il decreto legislativo n. 30 del 2007 ha dato attuazione in Italia, nasce con lo scopo di assicurare la libera circolazione dei cittadini comunitari all'interno dell'Unione europea, prevedendo come caso del tutto eccezionale la limitazione di tale libertà. Evidenzia quindi il rischio che, attraverso il decreto-legge n. 249 del 2007 e lo schema di decreto correttivo in esame, si rovesci l'impostazione della direttiva comunitaria, facendo

della limitazione della libertà di circolazione la regola, anziché l'eccezione, il che sarebbe in contrasto con la natura stessa dello spazio comune europeo. Concorda poi con la collega Frias sull'inopportunità di far riferimento all'insufficienza del reddito o alla presenza di malattie come cause di allontanamento.

In conclusione, considerato che, a parere del suo gruppo, occorre un ripensamento del testo del Governo, anche alla luce del dibattito svolto in questi mesi sui decreti-legge n. 181 e n. 249 del 2007, ribadisce la richiesta già formulata dal deputato Frias che i gruppi possano disporre di un tempo adeguato per l'esame dello schema di decreto legislativo correttivo, sottolineando come lo stesso relatore Zaccaria abbia evidenziato profili problematici nel testo del Governo.

Franco RUSSO (RC-SE), premesso di condividere quanto dichiarato dalle colleghe Frias e Mascia, esprime l'auspicio che si possa lavorare ad una razionalizzazione della complessiva disciplina in materia di allontanamenti di cittadini comunitari, anche al fine di evitare che l'Italia, nel dare attuazione alla direttiva comunitaria, introduca fattispecie di allontanamento di cittadini comunitari anomale rispetto a quelle previste negli altri Paesi europei.

Quanto alla tecnica giuridica, condivide la valutazione del relatore, secondo cui sarebbe preferibile che l'intera disciplina in materia di allontanamenti, oltre ad essere razionalizzata, confluisse in un'unica fonte normativa, vale a dire nel decreto legislativo n. 30 del 2007, attraverso lo strumento del decreto correttivo, eventualmente lasciando decadere il decreto-legge n. 249. Fa poi presente, oltre agli altri motivi di perplessità evidenziati dalle colleghe Frias e Mascia, che il testo dello schema di decreto legislativo correttivo omette di fornire una definizione dei concetti di ordine pubblico e pubblica sicurezza, sui quali però si fondano le fattispecie di comportamento che legittimano l'allontanamento amministrativo. In conclusione, ritiene che il quadro normativo che si verrebbe a delineare a seguito

della conversione del decreto-legge n. 249 e delle correzioni e integrazioni al decreto legislativo n. 30 immaginate dal Governo sarebbe alquanto confuso, il che è particolarmente inopportuno quando, come in questo caso, si legifera in materia di diritti di libertà.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, osserva che la mancata definizione dei concetti di ordine pubblico e di pubblica sicurezza non costituisce una novità, atteso che nessun testo di legge ne ha mai fornito una definizione, sebbene essi costituiscano una nozione fondamentale del nostro sistema giuridico, consolidata in dottrina e in giurisprudenza. Diverso è il caso relativo ai motivi imperativi di pubblica sicurezza, rispetto ai quali lo schema in esame, contiene seppure per rinvio al decreto-legge n. 249 del 2007, una espressa definizione.

Per quanto riguarda, invece, la richiesta di disporre di un lasso di tempo adeguato per approfondire le questioni legate allo schema di decreto in esame, ritiene che, se non vi sono obiezioni, si potrebbe rinviare l'esame a martedì prossimo, con l'impegno, da parte del relatore, di presentare per quella data una proposta di parere che tenga conto del dibattito odierno e che possa essere ulteriormente modificata alla luce delle indicazioni che verranno.

Roberto ZACCARIA (PD-U), *relatore*, concorda sul percorso di lavoro proposto dal presidente.

Il sottosegretario Marcella LUCIDI prende atto che l'orientamento che sta emergendo nella Commissione è quello di ritagliare dal decreto-legge n. 249 del 2007 la disciplina in materia di allontanamento dei cittadini comunitari per trasferirla, previa revisione, nel decreto legislativo n. 30 del 2007, in modo che tutta la normativa relativa alla circolazione dei cittadini comunitari sia raccolta in un'unica fonte, lasciando per il resto decadere il predetto decreto-legge. Al riguardo, premesso che il Governo si riserva

di valutare tutte le implicazioni di tale ipotesi di lavoro, rileva fin d'ora che, procedendo in questo modo, si rinuncia a modificare il testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione per introdurre il trasferimento al giudice ordinario delle competenze attualmente attribuite al giudice di pace: una modifica del testo unico non potrebbe infatti transitare attraverso il decreto legislativo correttivo, atteso che ciò configurerebbe, da parte del Governo, un eccesso di delega. Poiché si tratta di un punto cui il Governo annette grande importanza, invita i gruppi a tenere conto di tale aspetto.

Replicando poi al deputato Mascia, osserva che non sussiste alcun rischio di sovvertire l'impostazione della direttiva CE n. 38 del 2004: essa è stata recepita nel pieno rispetto del suo spirito di fondo dal decreto legislativo n. 30, nella redazione del quale il Governo ha non di rado rinunciato ad avvalersi della facoltà, offerta dalla direttiva, di introdurre norme più restrittive o limitative della libertà di circolazione. Il decreto correttivo il cui

schema è in esame si limita ora a rivedere alcuni aspetti della sola disciplina relativa agli allontanamenti, senza mettere in alcun modo in discussione il principio per cui l'allontanamento del cittadino comunitario rappresenta comunque l'eccezione, e non la regola. Assicura, inoltre, che non c'è, da parte del Governo, alcuna intenzione di motivare gli allontanamenti attraverso il riferimento alle condizioni economiche.

In conclusione, pur riconoscendo che uno sforzo in direzione di una più chiara tipizzazione delle diverse fattispecie di allontanamento potrebbe essere utile, invita la Commissione a non perdere di vista il complessivo lavoro fin qui svolto attraverso il dibattito sui decreti-legge n. 181 e 249 del 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta che sarà convocata per martedì prossimo.

La seduta termina alle 11.30.