

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione (Versione per stampa)	
Autore:	Servizio Studi - Dipartimento affari comunitari
Altri Autori:	Ufficio Rapporti con l'Unione Europea
Titolo:	Disposizioni in materia di sicurezza pubblica - A.C. 2180 - Elementi di valutazione per la compatibilità comunitaria
Riferimenti:	AC N. 2180/XVI
Serie:	Note per la compatibilità comunitaria Numero: 14
Data:	24/04/2009
Descrittori:	CRIMINALITA' ORGANIZZATA DETENUTI IMMIGRAZIONE PERMESSO DI SOGGIORNO PUBBLICA SICUREZZA
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni II-Giustizia XIV - Politiche dell'Unione europea

24 aprile 2009

n. 14

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica

A.C. 2180

Elementi di valutazione per la compatibilità comunitaria

Numero dell'atto	A.C. 2180
Titolo	Disposizioni in materia di sicurezza pubblica
Iniziativa	Governativa
Iter:	
<i>sede</i>	Referente
<i>esame al Senato</i>	Sì
Commissione competente	I Affari Costituzionali e II Giustizia
Pareri previsti	III, V, VI (ex art. 73, co. 1-bis r., per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Il provvedimento in esame, approvato dal Senato nella seduta del 5 febbraio 2009 (S. 733), si compone di **66 articoli**, che intervengono in diversi settori con la finalità di assicurare un complessivo rafforzamento della sicurezza pubblica.

In primo luogo, il disegno di legge apporta modifiche all'**ordinamento penale**, al fine tra l'altro di contrastare l'immigrazione clandestina, di assicurare una maggiore tutela dei soggetti deboli, di introdurre il delitto di impiego di minori nell'accattonaggio, di inasprire l'apparato sanzionatorio per i reati di violenza sessuale, furto, rapina, truffa, sequestro di persona in danno di minori, porto illegale di armi. Viene altresì conferita una delega al Governo per l'adeguamento delle sanzioni penali e amministrative di carattere pecuniario. Quanto alle **violazioni del codice della strada**, si prevede un sostanziale inasprimento delle sanzioni per la guida sotto l'influenza di alcool o di stupefacenti.

Diversi articoli sono dedicati all'**immigrazione** e all'**asilo**. In tale ambito, si rendono più stringenti i requisiti per l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio e per concessione, si regolamentano in modo più puntuale le procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, si interviene in materia di

anagrafe e di residenza e si definisce una specifica disciplina per i servizi di *money transfer*. Mediante novelle al Testo unico sull'immigrazione, si introduce la contravvenzione di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, e si dettano disposizioni in materia di permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, rimpatrio e assistenza sanitaria agli stranieri. Una specifica disciplina concerne il rimpatrio assistito dei minori cittadini dell'Unione europea non accompagnati.

Il disegno di legge interviene, poi, con varie disposizioni sulla **legislazione antimafia**. A tale fine, sono implementate le misure di prevenzione, sono definiti interventi di contrasto alle infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti ed è resa più stringente la normativa in materia di confisca dei beni delle organizzazioni criminali. Ulteriori disposizioni sono dirette a prevenire i reati di terrorismo e a rafforzare il regime carcerario speciale di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Risulta modificata anche la normativa in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali a causa di infiltrazioni e condizionamenti mafiosi.

Quanto alla tutela dell'**ordine pubblico** e al **controllo del territorio**, si prevedono nuove disposizioni per l'occupazione abusiva di suolo pubblico. Si consente inoltre ai comuni, a fini di tutela della sicurezza urbana, di impiegare sistemi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o aperti al pubblico. Gli enti locali sono autorizzati, infine, ad avvalersi di associazioni tra cittadini non armati allo scopo di segnalare agli organi di polizia eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria

Il provvedimento reca diverse disposizioni che presentano profili di rilevanza comunitaria.

L'**art. 1** novella il codice penale, circoscrivendo in particolare l'ambito di applicazione dell'aggravante di clandestinità ai soli cittadini extracomunitari e agli apolidi. Vengono inoltre introdotte nelle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale le disposizioni in materia di esecuzione delle misure di sicurezza relative sia all'espulsione dello straniero extracomunitario e dell'apolide sia all'**allontanamento dei cittadini di Stati membri dell'Unione europea**. Tali disposizioni confermano le modalità già previste da analoghe norme del codice penale (conseguentemente abrogate), rimettendo l'esecuzione della misura al questore mediante accompagnamento alla frontiera.

L'**art. 4**, nel prevedere il pagamento di una tassa di 200 euro per le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o **concessione della cittadinanza** ex art. 9 della L. 91/1992, stabilisce che il relativo gettito è attribuito al Ministero dell'interno con un vincolo di destinazione, della metà dell'importo, finalizzato al finanziamento di progetti diretti alla collaborazione internazionale e alla cooperazione e assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione, anche attraverso la partecipazione a programmi finanziati dall'Unione europea.

L'**art. 5** interviene in materia di ricorsi giurisdizionali avverso le decisioni su domande di riconoscimento dello **status di rifugiato**, al fine di assicurare alcune prerogative al Ministero dell'interno (quali la notifica dei ricorsi e la possibilità di stare in giudizio).

La disciplina del diritto di asilo ha recentemente ricevuto una regolamentazione dettagliata ad opera del D.lgs. 251/2007 e del D.lgs. 25/2008, entrambi di recepimento della normativa comunitaria (il primo della direttiva 2004/83/CE, cd. direttiva "qualifiche"; il secondo della direttiva 2005/85/CE, cd. direttiva "procedure"), che, insieme, al D.L. 416/1989, costituiscono la base normativa della materia. In particolare, il Capo V del D.lgs. 25/2008 dà attuazione all'art. 39 della direttiva, che riconosce al richiedente asilo il diritto a ricorrere davanti al giudice avverso le decisioni relative alla domanda di asilo.

L'**art. 21**, nel novellare il Testo unico sull'immigrazione, introduce il reato di **ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato**, prevedendo tra l'altro l'espulsione dello straniero denunciato per tale reato.

Al riguardo, si segnala che, a livello comunitario, è stata recentemente adottata la direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La direttiva, da recepire entro il 24 dicembre 2010, oltre a dettare disposizioni generali (che contemplano una precisa definizione di soggiorno irregolare), interviene in materia di fine del soggiorno irregolare (disciplinando, tra l'altro, l'istituto della partenza volontaria e il rimpatrio e l'allontanamento di minori non accompagnati), di garanzie procedurali e di trattamento ai fini dell'allontanamento.

In relazione alle disposizioni (**artt. da 24 a 38**) che intervengono sulla normativa concernente il **riciclaggio**, le **misure di prevenzione**, il **sequestro**, la **confisca** con particolare riferimento ai beni appartenenti ad organizzazioni criminali, si segnala che l'Unione europea ha adottato, anche di recente alcune decisioni quadro nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Si tratta, in particolare:

- della decisione quadro 2005/212/GAI, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato;
- della decisione quadro 2006/783/GAI, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (la cui attuazione è prevista nell'ambito del disegno di legge comunitaria 2008 (C. 2320);

- della decisione quadro 2006/960/GAI, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni ed *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (la cui attuazione è prevista nell'ambito del disegno di legge comunitaria 2008);
- della decisione quadro 2007/845/GAI, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato;
- della decisione quadro 2008/633/GAI, relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) ai fini della prevenzione ed investigazione dei reati di terrorismo;
- della decisione 2008/841/GAI, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

L'**art. 42** prevede, tra l'altro, che l'alloggio di cui deve dimostrare la disponibilità lo straniero che richiede il **ricongiungimento familiare** sia conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali.

In proposito, si ricorda che l'art. 7, par. 1, della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare stabilisce che al momento della presentazione della domanda, lo Stato membro può chiedere al richiedente di dimostrare che il soggiornante dispone:

- di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che rispetti le norme generali di sicurezza e salubrità;
- di un'assicurazione contro le malattie;
- di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari.

L'**art. 43** obbliga gli agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (*money transfer*) ad acquisire e conservare per dieci anni copia del titolo di soggiorno se il soggetto che ordina l'operazione è un cittadino extracomunitario. La materia ricade nell'ambito di operatività del D.lgs. 231/2007, recante attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

Tale normativa dispone in merito agli obblighi di adeguata verifica della clientela da parte degli intermediari finanziari e degli altri soggetti esercenti attività finanziaria, in particolare nel caso di operazioni occasionali che comportino la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a 15.000 euro, indipendentemente dal fatto che siano effettuate con un'operazione unica o con più operazioni che appaiono collegate o frazionate, o per importi inferiori a 15.000 euro, nel caso di agenti in attività finanziaria iscritti nell'apposito elenco.

Sempre nell'ambito del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, l'**art. 44** modifica alcune disposizioni del citato D.lgs. 231/2007, relative all'attività dell'**Unità di informazione finanziaria** per l'Italia (UIF), istituita presso la Banca d'Italia.

L'**art. 45**, che interviene in materia di immigrazione, prevede, tra l'altro, che il rilascio del **permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**, la cui attuale disciplina recepisce la direttiva 2003/109/CE, sia subordinato al superamento di un *test* di conoscenza della lingua italiana (comma 1, lett. h)). La direttiva, pur non contemplando tra le condizioni per il rilascio del permesso il superamento di un *test* di lingua, dà facoltà agli Stati membri di "esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale" (art. 5, par. 2), senza però operare discriminazioni, comprese quelle fondate sulla lingua (punto 5 del preambolo).

Il citato art. 45 (comma 1, lett. l)) istituisce, presso il Ministero dell'interno, un **Fondo rimpatri**, cui vengono assegnati la metà del gettito del contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno nonché i contributi previsti dall'Unione europea per le stesse finalità. Si evidenzia, al riguardo, che con la decisione n. 575/2007/CE è stato istituito il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma "Solidarietà e gestione dei flussi migratori".

L'**art. 46** autorizza i comuni, ai fini della tutela della sicurezza urbana, ad impiegare **sistemi di videosorveglianza nei luoghi pubblici o aperti al pubblico**, consentendo altresì la conservazione dei dati raccolti sino al settimo giorno successivo alla rilevazione, salvo particolari esigenze di ulteriore conservazione e la possibilità di proroga sino a un massimo di 14 giorni per attività investigative.

In ordine a tali disposizioni (in parte riprodotte nel D.L. 11/2009 e, pertanto, attualmente in vigore), appare utile ricordare che la direttiva 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, esclude (art. 3, par. 2) dall'ambito di applicazione della disciplina sui dati personali il trattamento di dati sotto forma di suoni e immagini per fini connessi con la sicurezza pubblica, la difesa, la sicurezza dello Stato e il diritto penale.

L'**art. 47**, nel novellare il Testo unico sull'immigrazione, prevede, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, l'obbligo per lo straniero di stipulare un "accordo di integrazione", articolato su crediti, la cui disciplina è rimessa ad un apposito regolamento. La perdita integrale dei crediti comporta la revoca del titolo di soggiorno e l'espulsione amministrativa dello straniero, salvo casi particolari (soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'UE, straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare).

Nell'ambito degli strumenti a sostegno alle politiche di immigrazione, l'Unione europea ha istituito il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, con una dotazione di 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (decisione 2007/435/CE).

L'**art. 53** stabilisce che le disposizioni relative al rimpatrio assistito di cui al Testo unico in materia di immigrazione siano estese anche ai **minori cittadini dell'Unione europea non accompagnati** presenti sul territorio italiano che esercitano la prostituzione. Tale procedura deve essere applicata ove lo richiede l'interesse del minore e in ogni caso secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

Finora, l'istituto del rimpatrio assistito di minori stranieri ha interessato gli stranieri non comunitari, in quanto ai cittadini dell'Unione europea si riconosce uno *status* giuridico analogo a quello dei cittadini italiani. Per i cittadini comunitari esiste la possibilità di allontanamento solo per motivi di sicurezza dello Stato, per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (art. 20 del D.lgs. 30/2007). I provvedimenti di allontanamento devono essere adottati nel rispetto del principio di proporzionalità e non possono essere motivati da ragioni di ordine economico o estranee ai comportamenti dell'interessato. Nemmeno la mera presenza di condanne penali può comportare automaticamente l'adozione di tali provvedimenti. La base normativa comunitaria è contenuta nella 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. Tale direttiva, all'art. 28, par. 3, dispone che "il cittadino dell'Unione non può essere oggetto di una decisione di allontanamento, salvo se la decisione è adottata per motivi imperativi di pubblica sicurezza definiti dallo Stato membro, qualora: a) abbia soggiornato nello Stato membro ospitante i precedenti dieci anni; o b) sia minorenni, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino, secondo quanto contemplato dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989".

L'**art. 60** attribuisce al Ministro dell'interno la facoltà di adottare un decreto che, allo scopo di interrompere l'attività di **apologia di reato o istigazione a delinquere o a disobbedire alle leggi a mezzo internet**, impone ai *provider* l'obbligo di utilizzare appositi strumenti di filtraggio.

La materia dei controlli da parte dei *provider* è attualmente oggetto anche dell'art. 17 del D.lgs. 70/2003, recante attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico. Il citato articolo prevede che in capo al prestatore dei servizi di rete (tra cui l'*Access Provider*) non sussiste un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmette o memorizza né obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite. Il prestatore è tuttavia tenuto: a) ad informare l'autorità giudiziaria o amministrativa avente funzioni di vigilanza, qualora sia a conoscenza di presunte attività o informazioni illecite; b) a fornire, a richiesta delle autorità competenti, le informazioni in suo possesso che consentano l'identificazione del destinatario dei servizi, al fine di individuare e prevenire attività illecite.

In tema di apologia di reato, è poi utile richiamare l'art. 10, comma 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), generalmente interpretato dalla Corte europea nel senso che la limitazione della libertà di manifestazione del pensiero è consentita quando i relativi presupposti siano precisamente definiti per legge e abbiano uno scopo legittimo e quando essa sia amministrata in modo ragionevole e non si risolva in un sacrificio sproporzionato della libertà di espressione.

Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

In ordine agli **artt. 4 e 6**, il Consiglio del 27 ottobre 2008 ha individuato nei **matrimoni fittizi** con cittadini di Paesi terzi una forma di abuso del diritto alla libera circolazione delle persone nel territorio UE, come garantito dalla direttiva 2004/38/CE, sollecitando gli Stati membri a contrastare tali fenomeni.

Relativamente all'**art. 5**, si ricorda il "**Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea**" (COM(2008)360) presentato dalla Commissione il 17 giugno 2008 volto ad armonizzare la definizione, a livello UE, degli standard di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo. In questo quadro si inserisce la proposta di regolamento (COM(2009)66) relativa alla creazione di un Ufficio europeo in materia d'asilo.

Con riguardo all'**art. 14** (recante disposizioni a tutela dei minori), nella raccomandazione al Consiglio sulla lotta contro lo **sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile** del 3 febbraio 2009, il Parlamento europeo chiede che si consideri circostanza aggravante il compimento di reati ai danni di minori in un contesto familiare, educativo o professionale e di volontariato. Il 25 marzo 2009 la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione quadro (COM(2009)135) sulla lotta all'abuso, allo sfruttamento sessuale dei minori e alla pedopornografia.

Con riguardo all'**art. 21**, le più recenti iniziative dell'UE in materia di **immigrazione** prevedono, da un lato, l'introduzione di sanzioni per i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nel territorio dell'UE e, dall'altro, il rafforzamento della cooperazione nella gestione delle frontiere esterne dell'UE, anche tramite il potenziamento di strumenti esistenti, quali Frontex.

Per quanto attiene all'**art. 44**, il miglioramento della collaborazione tra le **Unità di indagine finanziaria** è auspicato nella Strategia riveduta per la lotta al finanziamento del terrorismo (Consiglio 24 luglio 2008).

Per quanto riguarda l'**art. 45**, è all'esame delle istituzioni UE una proposta di direttiva (COM(2007)638) che istituisce una procedura unica per la richiesta di **permesso unico di residenza e lavoro** e stabilisce un insieme comune di diritti per i lavoratori dei paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro. Quanto all'entità dei contributi per il rilascio del permesso di soggiorno nei diversi Stati membri, alle condizioni di integrazione e ai requisiti in materia di alloggio, oggetto di uno studio comparativo della legislazione degli Stati membri dell'UE, la relazione sull'applicazione della direttiva 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare (COM(2008)610) presentata dalla Commissione nell'ottobre 2008, rileva, tra l'altro, che in tutti gli Stati membri, fuorché Italia e Portogallo, i richiedenti devono pagare dei diritti.

Relativamente all'**art. 54** (che novella il codice della strada) è all'esame delle Istituzioni UE una proposta di direttiva per agevolare l'applicazione transfrontaliera della normativa in materia di **sicurezza stradale** (COM(2008)151), con riferimento alle infrazioni connesse all'eccesso di velocità e alla guida in stato di ebbrezza.

Con riguardo all'**art. 60**, l'individuazione di metodi e tecniche per il contrasto ai **contenuti illegali su internet** che esaltino la violenza, il terrorismo, il razzismo e la xenofobia è un tema affrontato nella comunicazione della Commissione europea "Verso una politica generale di lotta contro la cybercriminalità" (COM(2007)267).

Procedure di contenzioso

(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea)

Due procedure di infrazione risultano aperte nei confronti dell'Italia in materia di **immigrazione**: la procedura n. 2006/2075, per mancato rispetto del regolamento (CE) 1030/2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (parere motivato, 6 maggio 2008), e la procedura n. 2006/2126 sulla non conformità con il diritto comunitario dell'art. 7 del D.lgs. 286/1998 che impone a chi ospita uno straniero o apolide l'obbligo di dichiararne la presenza entro 48 ore all'autorità locale di pubblica sicurezza (parere motivato del 27 novembre 2008).

SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO AFFARI COMUNITARI
--

☎ 066760-9409 – ✉ st_affari_comunitari@camera.it
--

<i>I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.</i>

File: NOTST014.doc