

*L'IMMIGRAZIONE IN ITALIA*  
*E I SUOI RIFLESSI SULL'ATTIVITA' DI POLIZIA*

*2008*

## 1. Problematiche

Negli ultimi anni la società italiana si è trasformata in termini demografici, economici e sociali. La presenza di cittadini immigrati radicati sul territorio ha raggiunto proporzioni importanti e si registra un cambiamento significativo della popolazione determinato dall'insediamento di lavoratori stranieri provenienti da ogni parte del mondo.

Ognuno di loro apporta una diversa esperienza etnico - culturale che è portatrice di novità e di importanti elementi di sviluppo civile. E' auspicabile che la nostra società compia ogni sforzo affinché la ricchezza offerta dalle diversità etniche e culturali trovi un'adeguata composizione nel patrimonio civile e culturale della nostra terra che, certamente, ne trarrebbe un beneficio.

E' ovvio, però, che il continuo aumento della presenza di immigrati porta con sé anche diffidenze e difficoltà di convivenza. Per superare queste problematiche e realizzare l'obiettivo della pacifica convivenza tra le diverse razze ed etnie, è necessario muoversi in diverse direzioni:

- Innanzitutto, aiutare gli immigrati ad integrarsi nel nostro Paese, organizzando quelle attività mirate a favorirne l'inserimento sociale, nel rispetto dei principi di uguaglianza, solidarietà e reciprocità, richiesti anche a livello europeo; creando quelle simmetrie fra diritti e doveri che aprono la porta dell'integrazione, ma anche organizzando dei percorsi formativi al fine di consentire ai nuovi cittadini di conoscere e rispettare, non solo le regole giuridiche, ma anche quelle sociali derivanti dalle tradizioni storico - culturali della nostra società.

- Nell'altro senso, bisogna sensibilizzare i cittadini italiani, al fine di costruire una nuova coscienza predisposta alla società multirazziale, che superi le difficoltà, le paure e accetti la diversità come uno dei requisiti per miglioramento sociale.

- E' necessario, poi, che sia sviluppato ed intensificato il concetto di sicurezza sociale, che deve essere perseguito anche attraverso il binomio contrasto – regolarizzazione. Il nostro apparato giuridico deve sanzionare ancora più severamente tutte le attività illecite che favoriscono l'immigrazione clandestina o comunque irregolare, nonché le attività connesse. Dall'altro lato, però, si devono favorire gli ingressi regolari per motivi di lavoro, soprattutto per quei settori dove vi è un maggiore bisogno, penso ad esempio al lavoro stagionale e di assistenza agli anziani, di cui la nostra società ha continuo bisogno a causa dell'invecchiamento della popolazione.

Bisogna, poi, riflettere sull'attuale periodo storico, contraddistinto da profonde divaricazioni economiche, sociali e religiose, venti di guerra ed espressioni terroristiche, velate in deformazioni culturali pseudo – religiose.

Da alcuni osservatori attenti, inoltre, è lanciato un segnale preoccupante: molti dei cittadini stranieri presenti in Italia, rappresentano una massiccia avanguardia di quelli che riescono a sopravvivere, nei loro Paesi, con quello che noi consideriamo superfluo e che, a volte, rifiutiamo.

La nostra civiltà, quindi, potrebbe apparire loro ottusamente consumistica, con immagini vuote e rutilanti di lustrini, "veline" e inutili superficialità, senza contenuti, senza nerbo, senza cultura e, pertanto, oggetto di desiderio, terra "ricca" con la quale soddisfare le loro necessità primordiali di sopravvivenza.

I problemi dell'immigrazione e, quindi, della presenza sul territorio di stranieri provenienti da Paesi e culture diverse sono, ovviamente, solo in parte problemi di Polizia, perché essi investono, tra l'altro, il quadro dei rapporti con le nazioni meno fortunate.

In via generale, è evidente che il flusso migratorio in Italia e in occidente crea fortissimi problemi sociali. Si pensi, ad esempio, al traffico di esseri umani che costituisce un crimine contro l'umanità e che richiede efficaci interventi giuridici, per punire coloro che n'approfittano e assicurare il recupero delle vittime. Tali fatti sono una violazione dei valori fondamentali condivisi da tutti i Paesi civili, radicati e connaturati alla vera essenza dell'uomo.

E' noto l'import - export del sesso, col traffico di esseri umani provenienti dall'Africa, dall'Est europeo, dall'America latina e dall'estremo Oriente. Vari gruppi criminali, con promesse

ed illusioni di un futuro migliore, costringono tanti essere umani a praticare le strade della prostituzione. Le metodologie poste in essere da questi sodalizi, però, si modificano con il cambiare della provenienza. Gli albanesi hanno legami con la criminalità italiana per la gestione del turpe traffico. I rumeni sono interessati, soprattutto, al momento dell'approvvigionamento e dello smistamento delle nuove leve. Gli africani controllano la loro fetta di traffico, ricorrendo perfino all'effetto di credenze primitive quali il "Wodoo".

Non si può dimenticare, ancora, lo sfruttamento economico dei connazionali, realizzato dai cittadini cinesi, che sfruttano i propri conterranei in una velata forma di schiavitù, nel settore tessile ed in quello della ristorazione.

Non minore attenzione meritano le problematiche sociali derivanti dalle differenti religioni praticate dagli immigrati. Basti pensare che quella musulmana è la seconda religione professata in Italia. Al riguardo, la necessità di dialogo è confermata dai vertici della Chiesa cattolica, anche se si è ricordato il fondamentale dovere del rispetto delle leggi italiane. Al fine di rispettare le tradizioni religiose dei cittadini stranieri sono anche allo studio intese idonee a garantire, sotto tutti gli aspetti, la libertà di pensiero e di religione e si costruiscono nuove moschee, che sono il centro di preghiera e di cultura per i musulmani, i quali, come previsto dal Corano, devono seguire le cinque regole: testimonianza, preghiera, imposta coranica, pellegrinaggio alla Mecca e Ramadan.

L'Europa, poi, è soggetta ad un progressivo invecchiamento derivante da un carente tasso di fecondità e da una speranza di vita molto alta. La popolazione attiva dell'Unione, da qui al 2020, diminuirà d'otto milioni d'unità. È notevole la differenza con i Paesi in via di sviluppo, dove circa la metà della popolazione ha meno di quaranta anni.

Emerge, quindi, l'esigenza che le politiche migratorie devono tenere conto non solo degli accordi internazionali per contrastare i flussi clandestini ma anche della programmazione di quote d'ingresso più realistiche, unitamente ad una maggiore collaborazione economica con i Paesi più vicini e un contestuale aiuto allo sviluppo dei Paesi più poveri.

## 2. Premesse generali

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, i diritti dell'uomo ricevevano un'adeguata tutela anche in campo internazionale. Molti Paesi s'impegnavano nel riconoscimento internazionale della tutela dei diritti umani, sottoscrivendo numerose convenzioni. Infatti, le fonti normative del nostro ordinamento non derivano soltanto dalla volontà di soggetti statali ma anche da organi internazionali. Non a caso, infatti, l'articolo 10 della Costituzione stabilisce che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Per quanto riguarda la nostra specifica indagine, ricordiamo, ad esempio:

- La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10.12.1948.
- La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 04.11.1950 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa.
- Lo Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Risoluzione n. 428 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, firmata il 14.12.1950.
- La Convenzione di Ginevra firmata il 28.07.1951, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, resa esecutiva in Italia con la legge 24.07.1954, n. 722.
- La Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 20.11.1989, resa esecutiva in Italia con la legge 27.05.1991, n. 176.
- La Convenzione di Dublino, entrata in vigore l'1.09.1997, ratificata dall'Italia con la legge 23.12.1992, n. 523.
- 14) - La Convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen, in cui l'Italia ha fatto ingresso operativo il 26.10.1997.

La comunità internazionale regola soprattutto i rapporti tra gli Stati, quindi, è necessario che l'Autorità statale abbia un riconoscimento internazionale. Ricordiamo, ad esempio, i recenti fatti avvenuti del Kosovo, a causa della recente dichiarazione unilaterale di indipendenza.

Quest'anno ricorrono i '60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione italiana, approvata dall'Assemblea Costituente il 22.12.1947 ed entrata in vigore l'1.01.1948. Essa, è composta di 139 articoli e di 18 disposizioni transitorie e finali.

La Costituzione contiene diversi articoli di interesse specifico, come l'articolo 2, 3, 10, 13, 16, 29, 30 e 31.

Innanzitutto, l'articolo 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove egli estrinseca la propria personalità e richiede gli adempimenti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Ma, poi, anche l'articolo 3, secondo il quale tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali (uguaglianza formale). E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana (uguaglianza sostanziale). L'articolo 10, il quale prevede che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge, che si conforma alle norme e ai trattati internazionali. Lo straniero al quale è impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di richiedere l'asilo nel territorio nazionale. L'articolo 13 che disciplina l'invulnerabilità della libertà personale, in tutte le sue sfaccettature. L'articolo 16 che regola la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio nazionale. Gli articoli 29, 30 e 31 che riconoscono i diritti della famiglia, come società naturale fondata sul matrimonio, l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi e il dovere – diritto per i genitori di mantenere, istruire e educare i figli (potestà genitoriale).

Il problema fondamentale che si è posto circa questi articoli è quello relativo alla valenza per i cittadini stranieri e, quindi, per la famiglia composta di cittadini stranieri. Dopo una prima opinione negativa, attualmente si ritiene, quasi pacificamente, che la maggior parte dei diritti riferiti ai cittadini, contenuti nella Costituzione italiana, si estendono anche ai cittadini stranieri, i quali, certamente, non possono essere destinatari semplicemente di obblighi, ma devono essere anche tutelati dal diritto. Ovviamente, il legislatore è condizionato anche da circostanze temporali e contingenti, alle quali ricollega provvedimenti legislativi più o meno favorevoli per i cittadini stranieri ed apolidi, che risentono del maggiore o minore allarme sociale. Il fatto risulta più evidente se ripercorriamo, sinteticamente, le tappe delle modifiche legislative che si sono avute in questi ultimi venti anni relativamente all'immigrazione nel nostro Paese.

### **3. Cittadini appartenenti all'Unione Europea**

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 72 del 27.03.2007 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 30 del 06.02.2007, che è entrato in vigore l'11.04.2007. Detto decreto ha abrogato il D.P.R. n. 1656/65, il decreto legislativo n. 52/2002, il D.P.R. n. 53/2002, il D.P.R. n. 54/2002, nonché il comma 4 dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 286/98.

La predetta normativa, modificata recentemente dal decreto legislativo 28.02.2008, n. 32, è stata emanata in 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.

Al riguardo, il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali ha emanato, in data 06.04.2007, la circolare n. 19, disponibile anche sul sito [www.interno.it](http://www.interno.it), con la quale si impartiscono istruzioni per l'iscrizione anagrafica dei cittadini dell'Unione qualora intendono soggiornare in Italia per periodi superiori a tre mesi, considerato che per soggiorni inferiori a detto periodo non è prevista alcuna formalità.

Pertanto, dall'11.04.2007, i cittadini dei ventisei Paesi dell'Unione hanno il diritto d'ingresso in Italia, ove possono soggiornare senza alcuna formalità per un periodo non superiore a tre mesi. E' necessario, però, il possesso della carta d'identità. Naturalmente, la permanenza è legata alla disponibilità di risorse economiche e all'assenza di pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Per soggiorni superiori a tre mesi non è più prevista la carta di soggiorno. E' necessario, invece, essere in possesso di uno dei seguenti requisiti: essere un lavoratore subordinato o autonomo, disporre di risorse economiche sufficienti (dimostrate anche mediante autocertificazione) e di un'assicurazione sanitaria per sé stesso e per i propri familiari. Inoltre, lo studente iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto, deve disporre di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione sanitaria.

Il possesso di uno dei citati requisiti autorizza la richiesta d'iscrizione anagrafica dell'interessato. L'Autorità comunale rilascia apposita ricevuta e, successivamente, effettuati i controlli del caso, rilascia il certificato che attesta il diritto di soggiorno. Contro il provvedimento negativo, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale ordinario. Ovviamente, la mancanza delle condizioni necessarie consente al Prefetto l'emissione di un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale.

I cittadini comunitari acquistano il diritto al soggiorno permanente dopo cinque anni di soggiorno continuato, salvo assenze superiori a sei mesi annui. Tale condizione, che è attestata dal Comune competente, può venire meno in caso di assenze dal territorio nazionale per un periodo superiore a due anni consecutivi.

Il diritto all'ingresso e al soggiorno è riconosciuto anche ai loro familiari comunitari e non comunitari. Nel caso di cittadini non comunitari questi devono essere in possesso del visto d'ingresso, quando prescritto.

I familiari che vantano tali diritti sono: il coniuge, i figli del cittadino comunitario o del coniuge di età inferiore a ventuno anni o quelli superiori a ventuno anni quando, però, sono a "carico" dell'interessato o del coniuge, nonché i loro ascendenti, purché siano a "carico". Secondo le recenti disposizioni, tale diritto spetterà anche ai partners, quando il legislatore avrà eventualmente approvato la legge sulle convivenze.

Si devono, però, distinguere i familiari comunitari da quelli che non rivestono tale status. I primi, sono soggetti "solo" all'iscrizione anagrafica, mentre i secondi hanno la necessità di dovere richiedere la carta di soggiorno alla Questura competente.

Il predetto titolo di soggiorno è esente da bollo e deve essere richiesto solo per soggiorni superiori a tre mesi, dietro esibizione della seguente documentazione: iscrizione anagrafica, passaporto e visto (se richiesto), certificazione circa lo status di familiare, anche a "carico" (se richiesto), nonché quattro foto formato tessera.

Si è nell'attesa del decreto che istituirà la carta di soggiorno per familiare di cittadino dell'Unione, quindi, nelle more, le Questure, rilasciano il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, con validità quinquennale. Dopo cinque anni di regolare ed ininterrotto soggiorno è previsto il rilascio della carta di soggiorno permanente per familiare di cittadino dell'Unione, che attribuisce maggiori diritti. Il possesso di tale titolo di soggiorno abilita il titolare a svolgere qualsiasi attività lavorativa e a partecipare ai concorsi nella pubblica amministrazione, con l'esclusione di quei posti che comportano l'esercizio di pubbliche funzioni.

Fatte salve le disposizioni più favorevoli, le indicazioni sopra riportate si applicano, inoltre, ai familiari non comunitari di cittadini italiani.

Contro i provvedimenti di rifiuto o revoca del diritto di soggiorno è proponibile il ricorso al Tribunale in Composizione Monocratica del luogo dove dimora il richiedente. Il Tribunale decide ai sensi dell'articolo 737 e seguenti del codice di procedura civile.

La predetta iscrizione anagrafica deve essere richiesta trascorsi tre mesi dall'ingresso. Per ottenerla, l'interessato, oltre a quanto previsto per i cittadini italiani, deve produrre la documentazione attestante il possesso dei requisiti, indicati nell'articolo 7 del decreto legislativo n. 30/2007. Per quanto riguarda la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, la normativa in argomento fa riferimento ai parametri indicati dall'articolo 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo n. 286/98. Il possesso delle risorse economiche sufficienti può essere dimostrato anche attraverso la dichiarazione prevista dagli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28.12.2000, n. 445.

Per ottenere l'iscrizione anagrafica, oltre a quanto previsto per i cittadini italiani, i familiari del cittadino comunitario che non hanno i requisiti per un autonomo diritto di soggiorno, devono presentare:

- Un documento d'identità o il passaporto in corso di validità e il visto d'ingresso quando previsto.
- Un documento che attesti la qualità di familiare e, quando richiesto, lo status di familiare a "carico".
- L'attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica.

La richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare di cittadino comunitario non appartenente all'Unione Europea, è trasmessa, dal Comune, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286/98, alle Questure competenti per territorio.

Si precisa, inoltre, che le iscrizioni e le variazioni anagrafiche sono effettuate con le modalità stabilite per i cittadini italiani.

La carta di soggiorno ha una validità di cinque anni dalla data di rilascio e mantiene la sua validità anche in caso di assenze non superiori a sei mesi l'anno, nonché per periodi più lunghi per i motivi indicati dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 30/2007, come modificato.

I familiari conservano il diritto di soggiorno in caso di decesso o di partenza del cittadino dell'Unione, nei termini indicati dal successivo articolo 11.

I familiari mantengono, inoltre, il diritto di soggiorno in caso di divorzio e di annullamento del matrimonio contratto con il cittadino comunitario, come indicato nell'articolo 12.

Dopo cinque anni di regolare e continuato soggiorno in Italia, il cittadino dell'Unione e i suoi familiari comunitari acquistano il diritto di soggiorno permanente, come previsto dall'articolo 14, salvo le deroghe indicate dal successivo articolo 15. Tale diritto non è pregiudicato da assenze che non superano i sei mesi l'anno o da assenze per periodi superiori per determinati motivi indicati nel predetto articolo; si perde, invece, a seguito di assenze di durata superiore a due anni consecutivi.

La condizione di soggiornante permanente è attestata, a richiesta, dal Comune competente.

Invece, ai familiari non comunitari che hanno maturato il diritto, la Questura, a richiesta, rilascia la carta di soggiorno permanente per familiari di cittadini dell'Unione, entro novanta giorni dalla domanda. Anche per questa tipologia di documento, le interruzioni hanno validità solo se superiori ai due anni consecutivi.

I cittadini dell'Unione e i loro familiari, salvo diversamente disposto, sono equiparati ai cittadini italiani, sia se titolari del diritto di soggiorno sia del diritto di soggiorno permanente. Essi, comunque, nei primi tre mesi di permanenza, non godono, di norma, del diritto a prestazioni d'assistenza sociale.

La recente normativa, introdotta con il decreto legislativo n. 30/2007, come modificato dal decreto legislativo n. 32/2007, ha introdotto alcune limitazioni nei confronti dei cittadini comunitari e i loro familiari, che possono essere allontanati dal territorio nazionale per motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza, motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Inoltre, i cittadini comunitari e i loro familiari, che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente possono essere allontanati solo se i motivi di ordine e sicurezza pubblica sono considerati "gravi".

I cittadini comunitari che hanno soggiornato in Italia per dieci anni o che sono minori possono essere allontanati solo per motivi di pubblica sicurezza che mettono a repentaglio la sicurezza dello Stato, salvo che l'allontanamento sia necessario nell'interesse del minore, ai sensi della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Determinate malattie e infermità possono giustificare limitazioni alla libertà di circolazione solo se insorgono all'atto dell'ingresso in Italia.

Il provvedimento d'allontanamento è adottato, a seconda i casi, dal Ministro dell'Interno o dal Prefetto.

E' stato previsto, inoltre, che il Questore dispone l'immediata esecuzione del provvedimento di allontanamento nel caso in cui il destinatario si trattiene nel territorio nazionale oltre il termine fissato.

Contro il provvedimento di allontanamento del Ministro può essere proposto ricorso al T.A.R. per il Lazio, con sede in Roma, personalmente dall'interessato o per il tramite della Rappresentanza diplomatica o consolare italiana nel Paese di provenienza.

Avverso il provvedimento del Prefetto è possibile, invece, proporre ricorso al Tribunale in Composizione Monocratica del luogo dove ha sede l'Autorità che lo ha emesso.

Il Tribunale decide ai sensi dell'articolo 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Naturalmente, in caso di decisione sfavorevole per l'interessato, egli deve lasciare immediatamente il territorio nazionale.

Nella circostanza, si riportano i seguenti concetti ritenuti importanti:

- "Spazio Schengen": l'insieme dei territori nazionali dei Paesi che applicano già la Convenzione.
- "Non stranieri": i cittadini dei 18 Paesi appartenenti allo "spazio economico europeo" (S.E.E), che comprende i 15 membri dell'Unione Europea (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia), più 3 ad essi equiparati (Islanda, Liechtenstein, e Norvegia). A questi si devono aggiungere i n. 10 Paesi che, dall'1 maggio 2004, hanno aderito all'Unione europea.

Essi sono: Repubblica Ceca, Repubblica di Estonia, Repubblica di Cipro, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Repubblica di Ungheria, Repubblica di Malta, Repubblica di Polonia, Repubblica di Slovenia e Repubblica Slovacca. Dalla predetta data i cittadini di questi Paesi non potranno essere più considerati “Stranieri”, secondo quanto previsto dall’articolo 1 del decreto legislativo n. 286/98. Al riguardo, si aggiunge, però che l’Italia ha esercitato la facoltà di limitare la libertà di circolazione per l’accesso al mercato del lavoro dei cittadini dei Paesi sopra indicati, sino all’1 maggio 2006, ad eccezione di Cipro e Malta, con espressa deroga agli articoli da 1 a 6 del regolamento CEE n. 1612/68. Infine, dall’1 gennaio 2007, sono entrati a far parte dell’Unione Europea anche la Repubblica di Bulgaria e di Romania, quindi, da tale data, anche i cittadini bulgari e romeni sono a tutti gli effetti cittadini comunitari, salvo l’adempimento di determinate formalità per quanto riguarda alcune tipologie lavorative.

- “Stranieri”: i cittadini di tutti gli altri Paesi.
- “Stranieri esentati dall’obbligo del visto per soggiorni sino a 90 giorni”: turismo, missione, affari, invito e gara sportiva, Andorra, Argentina, Australia, Brasile, Brunei, Canada, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, Croazia, El Salvador, Giappone, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Israele, Malesia, Macao, Messico, Monaco, Nicaragua, Nuova Zelanda, Panama, Paraguay, Singapore, Stati Uniti, Uruguay e Venezuela. I cittadini di San Marino, Santa Sede e Svizzera sono, invece, esenti dall’obbligo di visto in qualunque caso.
- “Frontiere esterne”: il perimetro esterno dello spazio Schengen, dai cui valichi di frontiera lo straniero può entrare, e cioè le frontiere terrestri e marittime, nonché gli aeroporti ed i porti marittimi delle Parti contraenti, che non sono frontiere interne (è da considerarsi volo “esterno” qualunque volo in provenienza da o con destinazione esclusiva verso territorio di Stati terzi).
- “Frontiere interne”: le frontiere dei Paesi che applicano la Convenzione hanno in comune all’interno dello spazio Schengen, e cioè le loro frontiere terrestri comuni, i loro aeroporti adibiti al traffico interno, i loro porti marittimi per i collegamenti regolari di passeggeri in provenienza o in destinazione esclusiva di altri porti situati nel territorio delle Parti contraenti, senza scalo in porti situati al di fuori di tali territori (è da considerarsi volo “interno” qualunque volo in provenienza esclusiva dai territori delle suddette Parti contraenti o con destinazione esclusiva verso di essi, senza atterraggio sul territorio di uno Stato terzo).
- “Rete mondiali visti”: è un complesso sistema di collegamenti telematici fra le Rappresentanze diplomatico – consolari italiane all’estero, a ciò abilitate, ed il Ministero degli Affari Esteri e, per il tramite di questo ultimo, con il Sistema di Informazione Schengen (S.I.S.), con le Autorità nazionali per la sicurezza e con le Autorità centrali degli altri partners che applicano la Convenzione di Schengen.

#### **4. Cittadini non appartenenti all’Unione Europea**

Una normativa più complessa è prevista per i cittadini stranieri non appartenente all’Unione Europea (non comunitari), per i quali sono previsti adempimenti più rigorosi per l’ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale ed in generale nel territorio Schengen.

La disciplina è contenuta soprattutto nel decreto legislativo 25.07.1998, n. 286, e nel regolamento di attuazione di cui al D.P.R. 31.08.1999, n. 394, modificati più volte.

Per entrare in Italia i cittadini extracomunitari devono essere muniti di un visto d’ingresso, quando prescritto, e del passaporto valido ai fini dell’espatrio.

I cittadini stranieri di alcuni Paesi (come gli U.S.A.) non necessitano del visto d'ingresso per motivi di turismo, anche se per altri motivi il visto d'ingresso è sempre prescritto.

I cittadini stranieri (non comunitari), comunque, entro otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia (o in uno dei Paesi aderenti all'Accordo Schengen) devono richiedere alla Questura competente per territorio il permesso di soggiorno, che è rilasciato in conformità al visto.

Dall'11.12.2006, è stata adottata una nuova procedura che prevede che la richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno o del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (che ha sostituito la carta di soggiorno per stranieri) deve essere presentata presso gli uffici postali, che rilasciano un'ideale ricevuta (procedura per il rilascio del foglio elettronico).

Di norma il loro ingresso è documentato dal timbro che è apposto, a cura della Polizia di frontiera, sul passaporto dell'interessato.

L'impiego di cittadini stranieri sprovvisti di permesso di soggiorno è punito penalmente, così come è punito il favoreggiamento nella permanenza o nell'immigrazione clandestina, ai sensi del ripetuto testo unico di cui al decreto legislativo n. 286/98.

L'articolo 13 del medesimo decreto prevede le ipotesi di espulsione di natura amministrativa del cittadino straniero:

- Quando si è sottratto ai controlli di frontiera, quindi, è sprovvisto del visto d'ingresso o del timbro d'ingresso.
- Quando non ha chiesto il permesso di soggiorno entro i prescritti giorni 8 lavorativi, essendo comunque in possesso del prescritto visto o timbro d'ingresso. Oppure era titolare di permesso di soggiorno scaduto da oltre 60 giorni, per il quale non abbia richiesto il rinnovo, ovvero era titolare di permesso di soggiorno successivamente revocato o annullato.
- Quando si tratta di persona pericolosa.

Il procedimento amministrativo, che ha lo scopo di chiarire la posizione giuridica del cittadino straniero presente nel territorio nazionale, ha un "iter" complesso e delicato, che può anche concludersi con l'emissione del provvedimento d'espulsione nei confronti del soggetto irregolare.

Detto procedimento si divide, naturalmente, in diverse fasi, che iniziano con il controllo di Polizia.

Un particolare tipo di provvedimento d'espulsione (*extra juris ordinem*) è quello emesso dal Ministro dell'Interno per motivi d'ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, pertanto, al termine di una valutazione di natura squisitamente politica. Dell'atto, che ha contenuto discrezionale, deve essere data preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli Affari Esteri. Contro il provvedimento è ammesso il ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, con sede in Roma.

Il decreto legge 27.07.2005, n. 144 (c.d. Pisanu), convertito con legge 31.07.2005, n. 155, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, ha introdotto una speciale espulsione, sempre di competenza del Ministro dell'Interno o, su sua delega, del Prefetto, il quale, può disporre l'espulsione del cittadino straniero, che risulti appartenere ad una delle categorie di cui all'articolo 18 della legge 22.05.1975, n. 152 o nei cui confronti vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio nazionale può agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali. E' doverosa la preventiva acquisizione degli elementi informativi necessari per l'emissione dell'atto, che si basa su un potere "*extra juris ordinem*" e contro il qual è ammesso

ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale. Tale ricorso giurisdizionale, però, non sospende l'esecuzione del provvedimento in argomento.

Nei casi ordinari, il provvedimento di espulsione è emesso dal Prefetto e prevede, di norma, l'accompagnamento alla frontiera per mezzo della forza pubblica.

Nel caso in cui non è possibile eseguire il predetto provvedimento, né è possibile collocarlo presso i predisposti centri di permanenza temporanea e assistenza, il Questore emette l'ordine che prevede l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro i prescritti giorni cinque, pena l'arresto obbligatorio, ai sensi del successivo articolo 14 dello stesso decreto. Al riguardo, le relative norme sono state recentemente modificate dalla legge n. 271/2004, la quale ha stabilito che la sanzione prevista è quella della reclusione da uno a quattro anni. Nel caso di seconda violazione è prevista, invece, la sanzione della reclusione da uno a cinque anni. In entrambi i casi, si ribadisce, che è previsto l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto, nonché il giudizio direttissimo. E' utile precisare, che questa normativa maggiormente restrittiva per il cittadino straniero è entrata in vigore nel novembre 2004, perciò non è applicabile nei confronti di quelle persone che sono destinatarie di analoghi provvedimenti emessi antecedentemente alla sua valenza. Inoltre, in base a recentissimi orientamenti giurisprudenziali, avallati dal Ministero dell'Interno, non è possibile arrestare per la seconda volta un cittadino straniero già inosservante all'ordine del Questore, motivo per il quale è stato sottoposto a procedimento penale (divieto di "ne bis in idem").

## **5. Identificazione**

Molte cose sono cambiate nel mondo occidentale dopo i tragici eventi dell'11.09.2001. Il bisogno di sicurezza è diventata l'esigenza principale e, quindi, si sono modificate le metodologie dell'accoglienza dei cittadini stranieri. Negli Stati Uniti, in particolare, sono rapidamente aumentate le restrizioni e i controlli nei confronti dei cittadini immigrati e dei cosiddetti "visitatori", che sono sottoposti alla rilevazione delle impronte digitali già alla frontiera. L'esigenza di sicurezza nazionale che si è manifestata negli Stati Uniti e che ha portato all'approvazione di norme restrittive nei confronti dei cittadini stranieri ha probabilmente condizionato il nostro legislatore, il quale, con la legge n. 189/2002, ha modificato il decreto legislativo n. 286/98, introducendo delle importanti innovazioni relativamente agli accertamenti foto-dattiloscopici.

L'attuale decreto legislativo n. 286/98, così come modificato, prevede che il cittadino straniero che richiede il permesso di soggiorno, deve essere sottoposto ai rilievi foto-dattiloscopici, ai sensi dall'articolo 5, comma 2-bis. Analoga disposizione è prevista, ai sensi del 4<sup>^</sup> comma-bis del medesimo articolo, nei confronti del cittadino straniero che richiede il rinnovo del permesso di soggiorno.

Al riguardo, è bene ricordare che gli accertamenti foto-dattiloscopici comprendono non solo il rilievo delle impronte digitali e dell'immagine del cittadino straniero ma anche la loro comparazione con i dati già in possesso (riscontro A.F.I.S.). E' ricorrente che il confronto A.F.I.S. permetta, in tempi brevi, di accertare altri precedenti del soggetto, in base ai dati già registrati, con eventuali risvolti anche di Polizia amministrativa e/o giudiziaria.

La normativa in argomento, inoltre, consente la sottoposizione ai rilievi foto-dattiloscopici e segnaletici del cittadino straniero irregolarmente presente in Italia ma anche di quello nei cui confronti vi sia motivo di dubitare della sua identità personale.

Il rilievo e l'esame delle impronte digitali, ovvero la dattiloscopia (che dal greco significa osservazione delle dita) è una procedura per identificare le persone, conosciuta da molto tempo. Si basa sul fatto che le creste cutanee papillari delle mani e delle dita sono diverse in ogni essere umano. Questa tecnica è utilizzata per scopi di Polizia dal diciannovesimo secolo.

A queste metodologie si aggiunge l'analisi del D.N.A., che è divenuta progressivamente uno strumento fondamentale per accertare eventuali responsabilità penali. Questo sistema consente

confronti automatici ad ampio raggio fra i profili del D.N.A., che permettono di individuare i reati commessi da autori di delitti seriali, recidivi e da gruppi che operano in modo organizzato. Grazie alle identificazioni dei profili del D.N.A., attualmente è possibile chiarire ogni giorno numerosi casi con rapidità, oggettività e fornendo le prove sia a carico che a discarico di una persona. In particolari casi, inoltre, esse consentono anche di identificare persone sconosciute o scomparse.

L'esatta identità è propedeutica all'allontanamento dei cittadini stranieri non in regola con le norme che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno.

Recentemente, gli Uffici di Polizia sono stati innovati con l'utilizzo dell'apparecchiatura S.P.A.I.D., per la rilevazione delle impronte dei cittadini non comunitari, che richiedono il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

E' ricorrente che non è possibile eseguire il provvedimento d'espulsione nei confronti di un cittadino straniero perché lo stesso non è in possesso del documento d'identificazione, ovvero quando non è nota la sua esatta identificazione. In questa ipotesi, l'espulso deve essere condotto presso i predisposti Centri di identificazione ed espulsione, nell'attesa della rimozione degli ostacoli relativi al rilascio del documento di riconoscimento da parte della competente Autorità dello Stato estero.

Ai fini dell'esatta identificazione del soggetto, assume una fondamentale rilevanza la collaborazione con gli altri Stati, in particolare con i collaterali servizi Interpol. Con l'accordo Schengen, si è rafforzata, poi, la sicurezza interna dei singoli Stati, attraverso l'intensificazione dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen e la condivisione di banche dati che permettono ad ogni Stato aderente di verificare eventuali inserimenti da parte degli altri Paesi.

Altro organismo fondamentale è l'Europol, con sede all'Aja (Paesi Bassi), la cui denominazione è collegata all'abbreviazione delle sillabe che designano, in inglese, l'ufficio europeo di Polizia: European Police Office. Sappiamo che i criminali non si fermano ai confini, quindi, la cooperazione internazionale in materia di Polizia è indispensabile al fine dell'identificazione della persona, che può avvenire solo attraverso l'utilizzazione dei diversi dati biometrici: le impronte digitali, palmari, i dati A.F.I.S. e i profili del D.N.A.