

## PARTE I

## IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO DEL COMITATO SCHENGEN

*§.1. Premesse.*

Il periodo della XVII Legislatura finora svolto ha rappresentato per il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, l'occasione per un'implementazione della sua attività, in conseguenza dell'emergere strutturale del fenomeno migratorio in Italia. A seguito di tale evenienza, il Comitato Schengen ha ritenuto necessario predisporre la presente Relazione al Parlamento, ai sensi dell'articolo 37 della legge 30 luglio 2002, n. 189, al fine di riepilogare le principali problematiche affrontate finora in relazione alle azioni adottate per la gestione dei flussi migratori e sull'impiego di lavoratori immigrati in Italia, nel periodo ottobre 2013-aprile 2015. La presente Relazione delinea inoltre alcune proposte da sottoporre alle Assemblee dei due rami del Parlamento sulle decisioni da assumere in sede nazionale e europea.

Innanzitutto, quindi, appare opportuno riepilogare, seppure in sintesi, il ruolo e i poteri assegnati dal legislatore al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione, per meglio comprendere la successiva attività svolta.

*§ 2. Il Comitato e le sue competenze.*

Il Comitato è stato istituito dall'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388, di Ratifica dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 per l'eliminazione graduale dei controlli tra le frontiere comuni, nonché della Convenzione del 19 giugno 1990, ed è stato costituito per la prima volta nella XII legislatura, nel 1993. La materia relativa all'Accordo di Schengen, inizialmente gestita in ambito intergovernativo, non comunitario, è stata successivamente inserita nel quadro legislativo dell'Unione europea attraverso il Trattato di Amsterdam del 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, attraverso la cosiddetta comunitarizzazione dell'*acquis* di Schengen. Sono state infatti trasferite nel Trattato che

istituisce la Comunità europea (nuovo Titolo IV della Parte terza: articoli 61-69) le materie dell'immigrazione, dell'asilo, del controllo delle frontiere e la cooperazione giudiziaria in materia civile.

L'articolo 6 della legge 23 marzo 1998, n. 93, di ratifica della Convenzione basata sull'articolo K3 del Trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio europeo di polizia (Europol), ha successivamente attribuito al Comitato anche funzioni di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol. In base al comma 2 dell'articolo indicato, il Governo deve presentare annualmente al Comitato una relazione sull'attuazione della Convenzione Europol, ciò che nella legislatura in corso è avvenuto con la relazione relativa al 2013, trasmessa dal Ministro dell'interno (doc. CXXXII n. 2, annuncio del 7 agosto 2014).

Le competenze del Comitato così delineate sono rimaste invariate fino a quando non è intervenuto l'articolo 37 della legge 30 luglio 2002, n. 189, cosiddetta legge Bossi-Fini, che ha quindi attribuito al Comitato compiti di indirizzo e vigilanza sull'attuazione della stessa legge, nonché sugli accordi internazionali e sulla restante legislazione in tema di immigrazione e asilo. In base al dettato del medesimo articolo il Governo deve presentare una relazione annuale al Comitato su tali materie e il Comitato riferisce annualmente alle Camere sulla propria attività.

La successiva legge 30 giugno 2009, n. 85, in materia di adesione dell'Italia al Trattato di Prüm, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale, concluso il 27 maggio 2005, ha previsto infine all'articolo 30 che il Ministro dell'interno informi annualmente il Comitato sullo stato di attuazione delle previsioni del Trattato, sulle azioni intraprese e sugli accordi conclusi, con specifico riferimento a quelli attuativi di cui all'articolo 44 dello stesso Trattato. E' da ultimo pervenuta la "Relazione sull'attività della Banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale nell'ambito delle previsioni di cui al Trattato di Prum" Doc. CCXXXV-bis n. 1, annuncio del 6 agosto 2012, che attua anche la previsione di cui all'art. 19, co. 1, della legge n. 85 del 2009.

Le modifiche all'*acquis* di Schengen sono state successivamente oggetto di atti tipici dell'ordinamento UE (decisioni, regolamenti, direttive). Nel 2006 il Regolamento (CE) n. 562/2006 del 15 marzo 2006 ha istituito un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, cosiddetto codice frontiere Schengen, relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone. Di conseguenza, le competenze del Comitato relative all'attuazione dell'Accordo di Schengen sono state sostanzialmente ridefinite.

Una sintetica disamina delle fonti istitutive delle competenze del Comitato, varrà a meglio delineare l'attività svolta nel corso della legislatura in corso.

*§.3. Le fonti europee della competenza del Comitato Schengen: l'accordo di Schengen, la convenzione Europol e il trattato di Prüm.*

Un approfondimento specifico, pur se in sintesi, sulle principali fonti europee delle competenze del Comitato, consente di meglio comprenderne il ruolo all'interno del Parlamento e nella sua interlocuzione con il Governo nazionale e le istituzioni dell'Unione europea.

*§.3.1 L'accordo di Schengen in sintesi.* Cinque Paesi, segnatamente Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Olanda, firmarono il 14 giugno 1985 l'Accordo di Schengen, prefigurante la creazione di uno spazio comune entro il 1° gennaio 1990, attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere per le merci e per le persone. Con la Convenzione applicativa firmata il 19 giugno 1990 a Schengen furono dettate le modalità della soppressione del controllo delle persone.

Ai sensi di questa disciplina, lo spazio Schengen si configura come un territorio dove è garantita la libera circolazione, previa abolizione di tutte le frontiere interne sostituite da un'unica frontiera esterna; sono previste norme comuni per chi attraversa le frontiere esterne degli Stati UE, applicando regole e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo e controlli alle frontiere. La soppressione dei controlli è stata accompagnata da misure in materia di sicurezza, prevedendo una collaborazione nei campi della giustizia, della polizia e dell'immigrazione. Sono stati potenziati a tale fine il coordinamento tra i servizi di polizia - riconoscendo i diritti di osservazione transfrontaliera e di inseguimento transfrontaliero - e il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, con un sistema di estradizione più rapido. È stato inoltre istituito il Sistema d'informazione Schengen (SIS), il 26 marzo 1995, data a partire dalla quale la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ha avuto applicazione, quale banca dati comune accessibile alla polizia e alle autorità competenti per l'ordine pubblico e la lotta alla criminalità, contenente informazioni sull'identità di determinate categorie di persone e di beni per finalità di sicurezza pubblica, di cooperazione giudiziaria e di polizia. Sono state previste altresì la gestione di controlli a frontiere esterne, la segnalazione su persone ricercate o scomparse, oggetti rubati e divieti di ingresso. Con Decisione del Consiglio del 7 marzo 2013 (2013/157/UE) è entrato in esercizio il SIS II, versione avanzata del sistema d'informazione, che prevede l'acquisizione di dati biometrici, ulteriori categorie di segnalazioni, la semplificazione del meccanismo di

interrogazione della banca dati e il rafforzamento delle tutele circa la protezione dei dati personali.

Il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1051 del 22 ottobre 2013, in vigore dal 26 novembre 2013, ha modificato il Regolamento n. 562 del 15 marzo 2006, che ha istituito un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)<sup>1</sup> riguardo al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali. Il regolamento prevede tre ipotesi: 1) in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna, lo Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni; 2) quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna richiede un'azione immediata, lo Stato membro interessato può, in via eccezionale, ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni; 3) in circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne, il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne può avere una durata massima di sei mesi. Per ciascuna delle tre fattispecie sono previste procedure specifiche e possibilità di proroga del tempo di sospensione del controllo di frontiera.

Con il Regolamento n. 1053 del 7 ottobre 2013 del Consiglio, in vigore dal 26 novembre 2013, poi, è stato istituito un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che sostituisce la Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen istituita nel 1998. Gli Stati membri e la Commissione sono responsabili congiuntamente dell'attuazione del meccanismo di valutazione e monitoraggio.

Attualmente la cosiddetta area Schengen comprende 26 paesi europei (22 dei quali sono Stati membri dell'UE): Austria, Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria, più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Non ne fanno parte quindi Irlanda, Regno Unito, Cipro, Romania, Bulgaria e Croazia, che pure sono membri dell'Unione europea. Come si vede l'Accordo era inizialmente finalizzato a favorire la libera circolazione dei cittadini europei

---

<sup>1</sup> È all'esame delle istituzioni legislative europee una proposta COM(2015)8 di regolamento che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Si tratta di una mera codificazione con la quale si intende sostituire il regolamento n. 562 del 2006.

nell'Unione, con la sostanziale abolizione delle frontiere interne. In seguito ai massicci eventi migratori degli ultimi anni, si vedrà come, soprattutto nella legislatura in corso, hanno assunto maggior rilevanza i temi della sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione, delle politiche dell'immigrazione e del diritto di asilo.

§.3.2. *La convenzione di Europol.* L'Ufficio europeo di polizia, Europol, con sede all'Aja entrato in regime di piena attività nel 1999, ha il compito di migliorare l'efficienza e la cooperazione dei servizi competenti degli Stati membri per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri. La Convenzione istitutiva dell'Europol, firmata a Bruxelles, il 26 luglio 1995 e ratificata dall'Italia con la legge 23 marzo 1998, n. 93, prevede all'articolo 6, comma 2, che il Governo trasmetta annualmente al Comitato parlamentare una relazione sull'attuazione della Convenzione. La Convenzione istitutiva è stata sostituita dalla Decisione del Consiglio del 6 aprile 2009 (2009/371/GAI)<sup>2</sup>.

I compiti principali dell'Europol sono:

- a) raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni e *intelligence*;
- b) comunicare senza indugio alle autorità competenti degli Stati membri, attraverso l'unità nazionale di cui all'articolo 8, le informazioni che le riguardano e ogni collegamento constatato tra i reati;
- c) facilitare le indagini negli Stati membri, in particolare trasmettendo alle unità nazionali tutte le informazioni pertinenti;
- d) chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini e di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici;
- e) fornire *intelligence* e supporto analitico agli Stati membri in relazione ad eventi internazionali di primo piano;
- f) preparare valutazioni delle minacce, analisi strategiche e rapporti di situazione in relazione all'obiettivo, incluse valutazioni della minaccia costituita dalla criminalità organizzata.

---

<sup>2</sup> Si ricorda che il 27 marzo la Commissione ha adottato: una proposta di regolamento COM(2013)173, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e formazione in materia di contrasto (Europol) e che abroga le decisioni 2009/371/GAI e 2005/681/GAI. La proposta contiene disposizioni volte a: rafforzare e rendere più chiaro l'obbligo per gli Stati membri di fornire dati a Europol, assegnare il controllo esterno al Garante europeo della protezione dei dati, e rafforzando i diritti delle persone fisiche i cui dati sono trattati da Europol; prevedere il controllo parlamentare su Europol da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, stabilendo, in particolare, l'obbligo di consultare le Assemblee rappresentative sul programma di lavoro strategico pluriennale di Europol, nonché quello di inviare alle stesse Istituzioni le relazioni annuali di attività, i conti definitivi, le valutazioni delle minacce, le analisi strategiche e i rapporti generali di situazione.

Europol agisce inoltre quale ufficio centrale per la lotta contro la falsificazione dell'euro. Il personale Europol può partecipare, con funzioni di supporto, alle squadre investigative comuni, ma non può prendere parte all'attuazione di qualsivoglia misura coercitiva.

In ogni Stato membro è costituita un'unità nazionale Europol, con funzioni di organo di collegamento tra l'Europol e i servizi nazionali competenti; presso l'Europol è distaccato almeno un ufficiale di collegamento, con riunioni periodiche tra i capi delle diverse unità nazionali.

L'unità nazionale Europol italiana, istituita con decreto interministeriale il 21 febbraio 1996, è un organismo interforze, alla cui direzione si alternano a rotazione un dirigente della Polizia di Stato, un ufficiale equiparato dei Carabinieri o uno della Guardia di Finanza. È costituita presso il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia, nell'ambito della Direzione centrale della polizia criminale. Il consiglio d'amministrazione dell'Europol, che si riunisce almeno due volte l'anno, è composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro, per un numero complessivo di 28 membri e da un rappresentante della Commissione UE. Il direttore è nominato dal Consiglio a maggioranza qualificata sulla base di un elenco di almeno tre candidati presentato dal consiglio di amministrazione, con un mandato di quattro anni. Il Consiglio, su proposta del consiglio di amministrazione, che ha previamente valutato la qualità del lavoro del direttore, può prorogare il suo mandato per un ulteriore periodo non superiore a quattro anni. L'attuale direttore di Europol è Rob Wainwright, coadiuvato da tre vicedirettori, Wil van Gemert, Oldrich Martinu, e Eugenio Orlandi, che, come si avrà modo di indicare, è stato audito dal Comitato nel corso di questa legislatura.

L'Europol gestisce un sistema di informazioni, contenente sia dati relativi a persone sospettate di aver commesso un reato o condannate per un reato – in riferimento a crimini per i quali l'Europol ha competenza - sia dati relativi a persone riguardo alle quali vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi che possano commettere reati per i quali l'Europol è competente. I dati personali possono comprendere nome, data e luogo di nascita, cittadinanza, sesso, luogo di residenza, professione e luogo di soggiorno, codici di previdenza sociale, patenti di guida, documenti d'identità e dati del passaporto; all'occorrenza, altri elementi utili all'identificazione, quali caratteristiche fisiche particolari, obiettive e inalterabili, quali i dati dattiloscopici ed il profilo DNA.

Ciascuno Stato membro designa un'autorità di controllo nazionale incaricata di monitorare, in modo indipendente e nel rispetto della legislazione nazionale, che l'introduzione, il recupero e la comunicazione a Europol di dati personali da parte dello Stato

membro interessato avvengano in modo lecito e non ledano i diritti delle persone cui si riferiscono i dati. In Italia l'autorità designata è il Garante per la protezione dei dati personali e il Comitato Schengen ha avuto modo di audirne l'attuale presidente, Antonello Soro, lo scorso 3 marzo 2015. È istituita poi un'Autorità di controllo comune indipendente, composta di due membri o rappresentanti di ciascuna autorità di controllo nazionale indipendente, nominati per cinque anni dai rispettivi Stati membri.

### *§.3.3 Il Trattato di Prüm.*

Il Trattato di Prüm, sottoscritto il 27 maggio 2005 da Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria, è stato successivamente sottoscritto da altri sette Paesi: Finlandia, Slovenia, Ungheria, Estonia, Romania, Slovacchia e Bulgaria. L'Italia ha ratificato il Trattato con la legge 30 giugno 2009, n. 85<sup>3</sup>. Si tratta di una convenzione per l'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare ai fini del contrasto del terrorismo, della criminalità transfrontaliera e dell'immigrazione illegale.

Il Trattato di Prüm prevede l'istituzione di tre banche dati nazionali: la banca dati del DNA; la banca dati delle impronte digitali; il registro di immatricolazione dei veicoli. In particolare, le banche dati nazionali del DNA sono istituite per indagini su reati, con la possibilità per ciascun Paese contraente di accedere, ai fini della investigazione sui crimini, alla ricerca automatica ed alla comparazione dei dati sul DNA e sulle impronte digitali contenuti nelle banche dati degli altri Stati contraenti; l'accesso e la ricerca automatica sono consentite anche riguardo ai dati sui veicoli e sui loro proprietari. Proprio su questi temi è stato audito in Comitato il Garante per la protezione dei dati personali, nella seduta già ricordata del 3 marzo 2015. Per prevenire reati e mantenere l'ordine e la sicurezza in caso di eventi di grandi proporzioni di carattere transfrontaliero, inoltre, nonché per prevenire atti di terrorismo, lo scambio dei dati personali – nell'ambito di quanto previsto dalle normative di ciascun Paese contraente – è consentito non solo per perseguire autori di crimini, ma anche riguardo a persone per cui esista la presunzione che commetteranno reati o che costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza. Il Trattato contiene anche disposizioni

---

<sup>3</sup> Legge 30 giugno 2009, n. 85: "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 Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 160 del 13 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 108.

relative alla presenza di agenti armati a bordo degli aerei; ciascun Paese decide autonomamente se impiegarli o meno sugli aeromobili registrati nel Paese stesso. Il Trattato reca alcune disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione illegale: in particolare, contempla il possibile invio, nei Paesi di provenienza dei flussi migratori clandestini, di esperti in documenti falsi, nonché, tra i Paesi contraenti, assistenza reciproca nei provvedimenti di rimpatrio e rimpatri congiunti. Sono previsti anche pattugliamenti misti e altre forme di operazioni congiunte, con la partecipazione di funzionari o di altri agenti dell'autorità pubblica di altri Paesi contraenti all'interno del territorio di uno degli Stati membri. In situazioni urgenti di rischio è consentito, in particolare, l'attraversamento del confine da parte dei funzionari di un Paese anche senza previo consenso dell'altro Paese contraente, per adottare nella zona frontaliere dell'altro Paese i provvedimenti necessari ad evitare pericoli imminenti.

Il Trattato prevedeva la possibilità di promuovere un'iniziativa affinché le sue disposizioni venissero acquisite nel quadro giuridico dell'Unione (art. 1, c. 4).

Dato il notevole interesse dimostrato dagli altri Stati dell'UE per le forme di cooperazione stabilite dal Trattato di Prum, la Commissione europea ha appoggiato l'iniziativa tedesca per trasformare il trattato in uno strumento comunitario, valido per tutti gli Stati membri. Conseguentemente, il Consiglio ha adottato la decisione 2008/615/GAI, del 23 giugno 2008, con la quale alcune importanti parti del trattato di Prum sono state trasformate in diritto dell'Unione. La decisione, nel quadro del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra la polizia e le autorità giudiziarie dei paesi dell'Unione europea, contiene “disposizioni basate sulle principali disposizioni del trattato di Prum e intese a migliorare lo scambio di informazioni ai cui sensi gli Stati membri si concedono reciprocamente diritti di accesso ai rispettivi schedari automatizzati di analisi del DNA, sistemi automatizzati di identificazione dattiloscopica e dati di immatricolazione dei veicoli”. Al contempo il Consiglio ha adottato la decisione 2008/616/GAI sull'attuazione della decisione 2008/615/GAI (note collettivamente come «le due decisioni di Prum»). Islanda e Norvegia si sono associate alle due decisioni di Prum nel novembre 2009 sottoscrivendo l'accordo sull'applicazione di talune disposizioni delle decisioni.

#### *§.4. La disciplina di riferimento del Comitato in materia di immigrazione.*

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia, fissate dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, recante disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, la cosiddetta legge Turco - Napolitano, sono state successivamente

consolidate nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero*. Successivamente, è intervenuta la legge 30 luglio 2002, n. 189, recante modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo, cosiddetta legge Bossi-Fini, che ha modificato il testo unico del 1998. Nella XVI legislatura, ulteriori integrazioni al Testo unico sono state apportate dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza, nell'ambito del c.d. "pacchetto sicurezza".

Il Testo unico interviene negli ambiti principali del diritto dell'immigrazione: il diritto dell'immigrazione in senso stretto, concernente la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio attraverso la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione dei migranti e repressione delle violazioni a tali regole; il diritto dell'integrazione, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini, con specifico riferimento ai diritti civili, sociali e politici.

L'immigrazione in Italia dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea è regolata secondo il principio della programmazione dei flussi. Ogni anno il Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro. In particolare, la gestione dei flussi di immigrazione è realizzata attraverso una serie di strumenti, quali il documento programmatico triennale, il decreto annuale sui flussi (adottato entro il 30 novembre di ciascun anno)<sup>4</sup>.

Ai sensi della legislazione indicata, gli stranieri entrati in Italia senza regolare visto di ingresso sono considerati "clandestini", mentre sono ritenuti "irregolari" gli stranieri che hanno perduto i requisiti per la permanenza sul territorio nazionale. Secondo le norme vigenti, tali immigrati devono essere respinti alla frontiera o espulsi.

L'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale è considerato ancora un reato punibile con una ammenda o con l'espulsione.

---

<sup>4</sup> Il documento programmatico sulla politica dell'immigrazione viene elaborato dal Governo ogni tre anni ed è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. Esso contiene un'analisi del fenomeno migratorio e uno studio degli scenari futuri; gli interventi che lo Stato italiano intende attuare in materia di immigrazione; le linee generali per la definizione dei flussi d'ingresso; le misure di carattere economico e sociale per favorire l'integrazione degli stranieri regolari.

Il decreto sui flussi è lo strumento attuativo del documento programmatico, con cui il Governo stabilisce ogni anno, sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico triennale e dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro da parte delle realtà locali, elaborati da un'anagrafe informatizzata tenuta dal Ministero del lavoro, le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per motivi di lavoro. In esso sono previste quote riservate per i cittadini provenienti da Paesi a forte pressione migratoria con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi specifici di cooperazione in materia di immigrazione. Il decreto è adottato entro il 30 novembre di ciascun anno, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Una norma di salvaguardia prevede che qualora non sia possibile emanare il decreto (per esempio in assenza del documento programmatico triennale) il Presidente del Consiglio può adottare un decreto transitorio con una procedura più veloce e senza il parere delle Camere. Tale decreto, però, non può superare le quote stabilite nell'ultimo decreto (ordinario o transitorio) emanato (art. 3 del testo unico del 1998).

Gli strumenti che l'ordinamento predispone per il contrasto all'immigrazione clandestina sono numerosi e vanno dalla repressione del reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, al respingimento alla frontiera, dall'espulsione come misura di sicurezza per stranieri condannati per gravi reati, all'espulsione come sanzione sostitutiva.

Il principale di essi può tuttavia considerarsi l'espulsione amministrativa.

Il Testo Unico agli articoli 13 e 14, disciplina l'espulsione amministrativa e la sua esecuzione. Tale normativa è stata rivisitata alla luce dell'esigenza di adeguamento alle direttive europee in materia di "rimpatrio volontario", che impongono di considerare il rapporto tra esecuzione coattiva - e, quindi, trattenimento nel CIE - ed espulsione non più come un automatismo ma come ultima ratio, favorendo in casi specifici il ricorso al rimpatrio volontario dello straniero in condizioni di irregolarità che offra sufficienti garanzie di ottemperare all'ordine dell'Autorità di lasciare il paese. In questo contesto, la legge 2 agosto 2011, n. 129, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari aveva già provveduto ad abbreviare il termine del divieto di re-ingresso da 10 a 5 anni, poi rimodulati da un minimo di 3 ad un massimo di 5 con la novella dell'art. 13, comma 14 T.U.

Particolarmente severe sono le disposizioni volte a reprimere il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, punito con la reclusione fino a quindici anni. Le pene sono poi aumentate in presenza di circostanze aggravanti, quali l'avviamento alla prostituzione. Va inoltre ricordata, in proposito, la ridefinizione dei reati di riduzione in schiavitù e di tratta di persone operata dalla legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone.

Una menzione spetta anche al permesso di soggiorno a fini investigativi, rilasciato in favore degli stranieri che prestino la loro collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia in relazione a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico. Si tratta di un nuovo strumento introdotto dal decreto-legge 25 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, e che si inserisce nel solco della legislazione premiale in materia di immigrazione inaugurata dal permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, che può essere rilasciato a immigrati clandestini che siano vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento.