

La conversione del Decreto Legge 89 del 2011: le modifiche parlamentari non superano le criticità del testo

di Clara Santoro

1. Le modifiche in sede referente alla Camera dei deputati

La Camera dei deputati il 14 luglio 2011 ha approvato, con alcune modifiche, il disegno di legge di conversione del decreto legge n. 89 del 2011, che reca norme di attuazione delle direttive sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. Il testo, trasmesso al Senato, è stato definitivamente approvato, senza modifiche, il 2 agosto 2011 e il 5 agosto successivo la legge di conversione è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale ([Legge n. 129 del 2 agosto 2011](#)).

L'iter parlamentare di conversione ha mantenuto pressoché intatto l'impianto complessivo del decreto-legge, che è stato modificato solo in alcune parti per lo più per esigenze di chiarezza interpretativa e di coordinamento interno del testo. Permangono, pertanto, le criticità già da me evidenziate in precedenza, legate alla compatibilità con il diritto comunitario (v. Clara Santoro. [Il Decreto legge n. 89 del 2011. Tra seconda attuazione della direttiva "libera circolazione" e tardiva attuazione della direttiva "rimpatri"](#)).

Nel corso dell'esame in sede referente presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sono stati approvati tre emendamenti al testo.

I primi due emendamenti si riferiscono al Capo I del decreto-legge, riguardante la libera circolazione e la permanenza dei cittadini comunitari e dei loro familiari (che modifica il decreto le-

gislativo n. 30/2007, di attuazione della direttiva 2004/38/CE). La prima modifica integra le disposizioni del decreto-legge che prevede che, ai fini della verifica della sussistenza del requisito della disponibilità di risorse economiche sufficienti per un soggiorno di oltre 3 mesi si debba, in ogni caso, valutare “la situazione complessiva personale dell’interessato” e che i controlli debbano avvenire solo in presenza di ragionevoli dubbi in ordine alla persistenza delle condizioni medesime. L'emendamento ha specificato che la verifica deve, in particolar modo, riguardare le spese per l'alloggio, sia esso in locazione, in comodato, di proprietà o detenuto in base ad un altro diritto soggettivo. L'approvazione di questo emendamento, tuttavia, non chiarisce il rapporto tra la suddetta previsione e il riferimento al reddito minimo richiesto dall'articolo 9, comma 3, del D.Lgs. 30/2007 ovvero di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (per il 2011 pari a 5.424,9€ annui) aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale (2.712,45€) per ogni familiare da ricongiungere.

Il secondo emendamento recepisce un'osservazione espressa nel parere del Comitato per la legislazione (parere alla I Commissione), che aveva evidenziato la scarsa chiarezza del testo. Il decreto-legge all'articolo 1, comma 1, lettera *f*) prevede, infatti, che il possesso del documento che attesta l'iscrizione all'anagrafe o del documento di soggiorno non costituisce condizione per l'esercizio di un diritto. L'emendamento approvato ha inserito la parola «necessaria» con riferimento alla condizione. In altre parole, con questa modifica si chiarisce la portata normativa della disposizione, che altrimenti si sarebbe prestata ad una duplice interpretazione. Da una parte, si sarebbe potuto concludere che il possesso di un documento di soggiorno non avrebbe costituito condizione necessaria per l'esercizio di un diritto e, dall'altra, che il possesso di tale documento non sarebbe stato condizione sufficiente per l'esercizio di un diritto da parte dello straniero. Il testo emendato dispone quindi che, generalmente, il possesso del documento di soggiorno o di quello che attesta l'iscrizione non costituisce condizione per l'esercizio di

diritti, salvo che specifiche disposizioni di legge non dispongano diversamente.

Il terzo emendamento incide sul Capo II del decreto-legge, ovvero quello riguardante il recepimento della cd. “direttiva rimpatri”. Il testo approvato dalla Commissione modifica il comma 1-*bis* dell'articolo 32 del testo unico dell'immigrazione. Secondo la nuova previsione ai minori stranieri non accompagnati, affidati o sottoposti a tutela, ammessi a un progetto di integrazione sociale e civile, può essere rilasciato, una volta compiuta la maggiore età, un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, purché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri. Nelle intenzioni del legislatore, le modifiche proposte mirano a rendere più elastica la procedura per il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età agli stranieri che siano giunti in Italia quando erano minori non accompagnati e abbiano seguito un percorso di integrazione: questo al fine di evitare che i medesimi, al compimento della maggiore età, diventino clandestini.

2. L'esame in Assemblea alla Camera dei deputati

3

Gli emendamenti approvati, quasi all'unanimità, nel corso dell'esame in Assemblea riguardano principalmente coordinamenti formali del testo (v. emendamenti della Commissione [3.100](#), [3.101](#), [3.102](#), [3.103](#), [3.104](#)) e modifiche relative alla copertura finanziaria (v. emendamenti [5.300](#) e [5.301](#) votati ai sensi dell'art. [86 comma 4-bis del Regolamento della Camera](#)).

Gli emendamenti “di merito” che sono stati approvati sono tre.

Il primo emendamento sopprime la lettera *a*) dell'articolo 1 del decreto-legge, che prevedeva che l'attestazione della relazione stabile tra il cittadino comunitario e il suo partner per agevolare la libera circolazione e il soggiorno di quest'ultimo dovesse essere “ufficialmente” attestata (invece che “debitamente” attestata, come previsto dalla direttiva 2004/38/CE). Con la soppressione di questa norma, si torna al testo precedente, identico a quello della direttiva, per la quale basta che la re-

lazione sia “debitamente” attestata dallo Stato del cittadino dell’Unione Europea. L’ “ufficialità” dell’attestazione avrebbe, infatti, reso certamente più difficoltosa la libera circolazione del partner del cittadino comunitario, entrando in contrasto con la finalità stessa della direttiva che intende, invece, agevolarla. Le difficoltà si sarebbero potute creare, in particolare, per quanto riguarda l’onere della dimostrazione per i “partner di fatto”. Diversamente, il ritorno alla attestazione “debitamente” accertata, ai fini del riconoscimento di un diritto di ingresso e soggiorno del partner stabile, può permettere l’utilizzo eventuale di una documentazione che semplicemente provi una convivenza stabile (per esempio, per la presenza di figli e o con la residenza in comune per un certo numero di anni)

Il [secondo emendamento](#) recepisce un’osservazione del Comitato per la legislazione relativa alla chiarezza della formulazione del testo. Infatti, il decreto-legge prevedeva (all’articolo 3, comma 1, lettera *d*), n. 10, che integra il comma 7 dell’articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998) che nel caso di indebito allontanamento dello straniero irregolare dal Centro di identificazione ed espulsione fosse ripristinato il trattenimento mediante l’adozione di un nuovo provvedimento. In questo modo il decreto legge recava una disposizione che, se mal interpretata, si sarebbe posta in contrasto con la direttiva 2008/115/CE, che dispone che il periodo massimo di permanenza degli stranieri nei CIE non possa essere complessivamente superiore a 18 mesi. L’emendamento approvato, infatti, intende evitare equivoci interpretativi in merito ad una possibile nuova decorrenza dei termini, chiarendo che il periodo di trattenimento disposto dal nuovo provvedimento è computato nel termine massimo di 18 mesi.

Il [terzo emendamento](#) interviene sull’articolo 3, lettera *e*) del decreto-legge, che prevede che il Ministro dell’Interno attui programmi di rimpatrio volontario ed assistito verso il Paese di origine o di provenienza. La modifica approvata esclude dal beneficio del rimpatrio volontario assistito i destinatari di provvedimenti di estradizione o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale.

Nel corso dell'esame al Senato non è stato possibile un confronto sulle proposte di modifica, poiché la maggioranza ha respinto tutti gli emendamenti presentati dall'opposizione per evitare una seconda lettura alla Camera. L'unico spazio che il Governo ha lasciato riguarda l'approvazione di alcuni ordini del giorno, ovvero di impegni ai quali l'esecutivo dovrebbe dar seguito. Tra questi, sono particolarmente significativi i seguenti:

- l'impegno a predisporre ed adottare tutte le misure necessarie a consentire ai giornalisti e agli operatori dell'informazione l'accesso ai centri per immigrati e richiedenti asilo, modificando le regole d'accesso;

- l'impegno a rendere tempestiva informazione al Parlamento sull'utilizzo fin qui fatto delle risorse destinate all'Italia dall'Unione europea per la gestione dei flussi migratori; a comunicare l'ammontare delle risorse residue e la loro eventuale destinazione; a garantire che l'utilizzo di tali fondi sia coerente con le politiche europee sull'immigrazione;

- l'impegno a dare piena attuazione alla normativa vigente, in base alla quale si prevede per i minori la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno fino al compimento della maggiore età.

In merito a quest'ultimo impegno, si segnala l'implicita ammissione, da parte del Governo, di aver sostanzialmente disapplicato le norme già vigenti a tutela dei minori giunti nel nostro Paese. Sempre sul tema della tutela dei minori è stato respinto un emendamento che, se accolto, avrebbe eliminato un riferimento dannoso ai minori nel testo del decreto relativo alle disposizioni in materia di categorie vulnerabili (Art. 3, comma 1, lettera g), n. 2, capoverso «2-bis»). Il riferimento ai minori, nella disposizione che prevede che il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione vadano effettuati con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate, andava cancellato. Infatti, la disciplina sui minori attualmente adottata nel nostro Paese è più favorevole di quella comunitaria e, conseguentemente, si sarebbe dovuto esplicitare che, in ogni caso, si sarebbero dovute applicare le maggiori tutele per minori e categorie svantaggiate già presenti nel nostro ordinamento.

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge è stato approvato il 14 luglio 2011 dalla Camera dei deputati e, il voto finale al Senato, nell'identico testo approvato dalla Camera dei deputati, si è concluso il 2 agosto 2011.

Come accennato in precedenza, i principali punti di criticità del decreto non sono stati scalfiti. Il criterio di proporzionalità e gradualità crescente nel ricorso alle misure coercitive e gli incentivi all'uso di meccanismi di rimpatrio volontario efficaci, effettivi e rispettosi dei diritti fondamentali cedono il passo ad un'impostazione prevalentemente repressiva. Infatti, l'impianto generale del decreto-legge resta incentrato sull'accompagnamento coattivo e sul trattenimento nei CIE che, secondo la logica della "direttiva rimpatri", dovrebbe essere una *extrema ratio* alla quale ricorrere soltanto dopo l'attuazione di una successione graduale di misure meno restrittive per la libertà dell'immigrato e, soprattutto, attraverso la concessione di un termine per la partenza volontaria. In altre parole, i meccanismi garantisti della normativa comunitaria non sono stati recepiti, arrivando addirittura al paradosso che le norme "meno garantiste" della direttiva, rispetto a quanto previsto dall'ordinamento italiano, sono state lasciate in piedi, generando il rischio di indurre dubbi interpretativi come, ad esempio, riguardo al principio di non espulsione dei minori non accompagnati.