

Alcuni gravi problemi posti dalle modifiche alla normativa sugli stranieri apportate dal Disegno di legge in materia di sicurezza pubblica (A.C. 2180)

Il Disegno di legge recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, nella forma approvata dal Senato e ora all'esame (A.C. 2180) delle Commissioni riunite I e II della Camera, contiene, tra le molte norme in materia di immigrazione, tre disposizioni che destano grave preoccupazione:

- a) la soppressione del divieto di segnalazione all'autorità dell'immigrato irregolare che ricorra alle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie¹, da considerarsi alla luce della contemporanea introduzione del reato di soggiorno illegale²;
- b) l'estensione dell'onere di esibizione del titolo di soggiorno ai fini del perfezionamento degli atti di stato civile³;
- c) l'inclusione della dimostrazione di regolarità del soggiorno tra i requisiti necessari per la celebrazione in Italia del matrimonio da parte dello straniero⁴.

Nel seguito, si esaminano sinteticamente le conseguenze dell'entrata in vigore di queste disposizioni sotto il profilo giuridico.

I. La soppressione del divieto di segnalazione

Attualmente, il divieto di segnalazione del clandestino che si rivolga alla struttura sanitaria⁵ ammette una sola eccezione: il caso in cui anche per il cittadino italiano sia obbligatorio il referto da parte dell'operatore sanitario. L'obbligo di referto è disciplinato dall'art. 365 c.p., che lo impone in tutti i casi in cui l'operatore abbia motivo di ritenere che sia stato commesso un delitto perseguibile d'ufficio; l'obbligo però non sussiste quando dal referto possa derivare un procedimento penale a carico dell'assistito.

La soppressione del divieto di segnalazione esporrebbe l'immigrato illegalmente soggiornante ad un altissimo rischio di denuncia. E questo non in base al citato art. 365 c.p. (il soggiorno illegale, benché perseguibile d'ufficio, si configurerebbe come reato contravvenzionale, non come delitto), bensì in base agli artt. 361 e 362 c.p.. Questi, infatti, obbligano il *pubblico ufficiale* e, rispettivamente, l'*incaricato di pubblico servizio* a denunciare *qualsiasi* reato perseguibile d'ufficio di cui essi vengano a conoscenza nell'esercizio o a causa della funzione o del servizio (inclusi, quindi, i reati di natura contravvenzionale).

Si noti come alle sanzioni previste per il delitto di omessa denuncia non avrebbero alcun modo di sottrarsi, in primo luogo, i funzionari e i dirigenti delle amministrazioni delle ASL. Tali amministrazioni sono infatti già oggi tenute, a fini di rendicontazione, a trasmettere al Ministero dell'interno i dati sulle prestazioni erogate

¹ Art. 45, co. 1, lettera t, che sopprime art. 35, co. 5 D. Lgs. 286/1998.

² Art. 21, co. 1, lettera a, che introduce l'art. 10-bis D. Lgs. 286/1998.

³ Art. 45, co. 1, lettera f, che modifica art. 6, co. 2 D. Lgs. 286/1998.

⁴ Art. 6, che modifica art. 116 c.c.

⁵ Art. 35, co. 5 D. Lgs. 286/1998.

a stranieri in condizioni di soggiorno illegale⁶. Benché la comunicazione debba essere effettuata in forma tale da rispettare l'anonimato degli utenti, essa, una volta soppresso il divieto di segnalazione, smaschererà inevitabilmente l'amministrazione sanitaria che non abbia anche provveduto, in precedenza, a denunciare lo straniero.

Gli immigrati illegalmente soggiornanti, per il timore/certezza di essere denunciati, non ricorreranno per tempo alle cure né, soprattutto, accetteranno il rischio di un ricovero. Le conseguenze, sotto il profilo del diritto alla salute, individuale e collettivo, sono state ampiamente esposte nel dibattito di questi ultimi mesi.

II. L'impossibilità di perfezionamento degli atti di stato civile

L'art. 6, co. 2 D. Lgs. 286/1998, nel testo oggi vigente, impone allo straniero l'onere dell'esibizione di un valido titolo di soggiorno *ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati*, salvo che si tratti di provvedimenti *riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo ovvero inerenti agli atti di stato civile o all'accesso a pubblici servizi*.

La modifica introdotta dal disegno di legge in esame riduce drasticamente i casi di esonero, salvando solo quello di accesso alle prestazioni sanitarie urgenti o comunque essenziali. Benché il testo risultante da tale modifica legittimi, in sé, interpretazioni diverse, il confronto con la disposizione attualmente in vigore consente solo l'interpretazione restrittiva: all'immigrato irregolare sarà precluso il perfezionamento di atti di stato civile, quali la registrazione della nascita e della morte, il riconoscimento del figlio naturale, il matrimonio.

Le conseguenze sarebbero gravissime. In particolare, gli immigrati irregolari potrebbero trovarsi nell'impossibilità di registrare la nascita del figlio, che rischierebbe di essere dichiarato in stato di abbandono e, quindi, adottabile. L'ostacolo dell'irregolarità potrebbe essere aggirato con la richiesta di un permesso di soggiorno temporaneo per motivi di cure mediche da parte della madre⁷ e del marito con essa convivente⁸, ma solo a condizione di possesso di passaporto o documento equipollente⁹ e, comunque, con rischio di successivo allontanamento.

Sarebbe invece inevitabilmente precluso il riconoscimento del figlio al genitore naturale clandestino, per il quale non è prevista alcuna possibilità di rilascio di un permesso temporaneo (si pensi alle conseguenze, per padre e bambino, in caso di morte di parto della madre).

È evidente come possa discenderne una violazione del diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli e di quello, speculare, dei figli di essere mantenuti, istruiti ed educati dai genitori - diritti, questi, garantiti dalla Costituzione¹⁰.

⁶ Art. 43 DPR 394/1999.

⁷ Art. 19, co. 2 D. Lgs. 286/1998 e art. 28, co. 1 DPR 304/1999.

⁸ Sent. Corte Cost. n. 376/2000.

⁹ Art. 9 DPR 394/1999.

¹⁰ Art. 31, co. 1 Cost.

III. L'impossibilita' di celebrazione del matrimonio in Italia

Se anche non fosse approvata la disposizione esaminata nel punto precedente, resterebbe comunque preclusa, allo straniero irregolarmente soggiornante, la possibilita' di celebrare il matrimonio in Italia.

Attualmente, l'art. 116 c.c. prevede che lo straniero che voglia contrarre matrimonio in Italia debba presentare all'ufficiale di stato civile una dichiarazione dell'autorita' competente del proprio paese, dalla quale risulti che, in base alle leggi a cui e' sottoposto, nulla osta al matrimonio. Il disegno di legge modifica tale articolo imponendo anche la presentazione di *un documento attestante la regolarita' del soggiorno nel territorio italiano*.

Obiettivo implicito di questa modifica e', evidentemente, quello di impedire che lo straniero irregolarmente soggiornante possa guadagnare una condizione di soggiorno legale dalla celebrazione del matrimonio. Si noti pero' come questa possibilita' sia prevista dalla normativa vigente solo quando lo straniero sposi un cittadino italiano¹¹ o un cittadino dell'Unione Europea titolare di diritto di soggiorno¹² o un rifugiato¹³: non lo e', invece, quando il coniuge sia uno straniero soggiornante in Italia per motivi diversi dall'asilo.

Impedire la celebrazione del matrimonio si configura quindi come mera lesione di un diritto fondamentale della persona protetto dalle convenzioni internazionali¹⁴ (e, quindi, da art. 117 Cost.), quando si tratti di matrimonio col *generico* straniero. Negli altri tre casi, la disposizione, pur non risultando incongrua con la finalita' implicita, si tradurrebbe in una intollerabile lesione di quel diritto anche per un soggetto terzo cui l'ordinamento riserva la massima tutela (il cittadino italiano) o, comunque, una tutela rafforzata dal diritto comunitario (il cittadino dell'Unione Europea) o dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia (il rifugiato).

Si pensi, in particolare, al cittadino italiano: vedrebbe subordinata la propria liberta' di contrarre matrimonio in Italia al possesso, da parte del partner, di un titolo di soggiorno in corso di validita' - circostanza, questa, che nulla ha che vedere con impedimenti soggettivi sostanziali al matrimonio; tant'e' che il matrimonio stesso potrebbe essere, in linea di principio, celebrato all'estero.

Non meno grave sarebbe la situazione del rifugiato che aspiri a sposare un partner connazionale: il rientro in patria per la celebrazione del matrimonio risulterebbe impossibile, a meno di non andare incontro ad un rischio grave di persecuzione (si noti che, proprio per evitare tale rischio, e' previsto che per il rifugiato il nulla-osta al

¹¹ Art. 19, co. 1 D. Lgs. 286/1998 e art. 23 D. Lgs. 30/2007.

¹² Artt. 5, 6 e 7 D. Lgs. 30/2007.

¹³ Art. 30, co. 1, lettera c, D. Lgs. 286/1998.

¹⁴ Art. 12 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ratificata e resa esecutiva con L. 848/1955) e art. 23, co. 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, firmato a New York il 16 dicembre 1966 (ratificato e reso esecutivo con L. 881/1977).

matrimonio sia rilasciato dall'UNHCR anziché dall'autorità del paese di appartenenza).

Quanto al cittadino dell'Unione Europea, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha già chiarito (Sent. C-127-08) che ai fini del diritto di ingresso e di soggiorno del familiare si prescinde dalle modalità - legali o illegali - di ingresso, nonché dalla data e dal luogo in cui si è costituito il legame familiare (tale legame potendo quindi essersi costituito nello Stato membro ospitante, mentre lo straniero soggiornava illegalmente). Deve quindi essere censurata, come lesiva del diritto di libera circolazione, una disposizione che imponga al cittadino dell'Unione Europea e al suo partner di lasciare l'Italia per costituire formalmente il legame familiare.

15/4/2009

Sergio Briguglio, Elena Rozzi, Giulia Perin, Salvatore Geraci, Lorenzo Trucco, Salvatore Fachile, Francesca Nicodemi, Antonio Ruggeri, Guido Savio, Lara Olivetti, Elisa Fave', Chiara Favilli, Alessia Montuori, Gianfranco Schiavone, Gabriella Apollonio, Vittoria Vecchiarelli, Gianluca Vitale, Daniela Consoli, Fabio Cassanelli, Alessandro Zucca, Manola Russo, Valentina Besi, Roberta Cerruti, Pietro Angiolillo, Domenico Russo, Silvana Gianoglio, Alessandro Achilli, Laura Bracciale, Tiziana Pedonese, Enrico Cesarini, Barbara Accetta, Roberta Ribero, Gabriella Burba, Martina Pincioli, Maurizio Cossa, Cristiana Scoppa, Franca Loreti, Costanza Hermanin, Fabio Baglioni, Ivana Roagna, Antonella D'Arma, Alba Ferretti, Alessandra Pozzi, Gabriella Friso, Domenico Esposito, Micol Brazzabeni, Gabriele Milelli, Valeria Paganini, Bruno Mazzi, Roberta Aluffi, Giancarlo D'Arma, Rosario Ragusa, Daniela Pierini, Chiara Scropetta, Alessandra Pozza, Livio Scalvini, Roberta Valetti, Laura Nobili, Paolo Violino, Irene Antoni, Maria Rosaria Baldin, Silvia Canciani, Massimo Ghirelli, Franca Di Lecce, Cristina Marzini, Eleonora Venesia, Patrizia Toss