

DOSSIER NORMATIVO

# Legge per l'effettività dei rimpatri, la tutela dell'ordine pubblico e la responsabilità della permanenza sul territorio nazionale

Dossier normativo per una riforma organica di espulsioni, allontanamenti, rimpatri, minori stranieri, CPR, ricorsi e responsabilità amministrativa.

Materia: Immigrazione, sicurezza pubblica e rimpatri

Autore: Francesco Medici

Data pubblicazione: 30 giugno 2026

Articolo collegato: Rimpatri e sicurezza: una legge contro l'impunità

Dossier normativo collegato a un articolo editoriale di Vox Publica.

Versione online: <https://www.vox-publica.it/proposte-normative/legge-effettivita-rimpatri-ordine-pubblico>

ARTICOLO EDITORIALE COLLEGATO

## Rimpatri e sicurezza: una legge contro l'impunità

Italia adibita a sala d'attesa permanente

Sezione: Diritto - 28 giugno 2026 - Francesco Medici

L'immigrazione irregolare non si governa con gli slogan o con la prudenza molle, quasi cerimoniale, che da anni trasforma ogni rimpatrio in un labirinto amministrativo, giudiziario e diplomatico. Uno Stato serio non urla: decide. E, soprattutto, esegue.

Il punto è semplice. Lo Stato non deve poter scegliere se espellere chi delinque: deve esservi obbligato. La discrezionalità fa, come minimo, nascere nel popolo sfiducia e disaffezione. Chi non ha titolo per restare, chi delinque, chi rappresenta un pericolo concreto per la sicurezza pubblica deve essere speditamente espulso. Il diritto di soggiorno non è una rendita morale. La libera circolazione non è una licenza d'impunità. E la tutela *sacrosanta* dei diritti individuali non può rovesciarsi nell'abdicazione dello Stato dal dovere di proteggere i propri cittadini.

Serve una riforma organica del Testo Unico sull'immigrazione. E il difetto da estirpare ha un nome: la discrezionalità. Oggi l'espulsione è disposta «caso per caso», rimessa a un potere che può esercitarsi o spegnersi a seconda della sensibilità del momento. In quel margine si apre una voragine. **Va colmata.** Il Prefetto non deve più «poter» valutare se espellere: deve esservi obbligato dalla legge, senza ritardo, ogni volta che ne ricorrono i presupposti. E lo stesso vincolo deve gravare sul Questore che deve essere messo nelle condizioni di aprire il fascicolo di rimpatrio, procedere all'identificazione, richiedere i documenti consolari, attivare ove necessario il trattenimento nei CPR; e ancora, tale obbligo, occorre stia in capo al Sindaco, alla polizia locale e agli uffici comunali. Non più discrezionalità: obbligo di legge con tempi di risposta certi e verificabili.

Lo sappiamo tutti: nessun rimpatrio è possibile senza la collaborazione dei Paesi d'origine. Bene. Gli accordi di riammissione siano resi vincolanti ed economicamente vantaggiosi per chi collabora: cooperazione, visti e canali d'ingresso legati al dovere di riprendersi i propri cittadini. Chi non collabora non può pretendere benefici.

La magistratura deve restare garanzia di legalità, non diventare governo sostitutivo. Il giudice verifica il rispetto della legge; non riscrive la politica migratoria caso per caso. Per questo servono casi tassativi di sospensione, ricorsi privi di automatico effetto sospensivo, sezioni specializzate, termini perentori. Il rimpatrio non può ridursi a una partita infinita, nella quale ogni cavillo formale cancella l'interesse pubblico.

Il nodo vale anche per i cittadini dell'Unione europea. La libera circolazione è un pilastro, non una cambiale di fiducia in bianco. Chi commette reati o rappresenta una minaccia reale e attuale deve essere sottoposto a verifica obbligatoria del diritto di soggiorno e, nei casi previsti, allontanato.

Infine, i minori. La minore età impone protezione, non amnesia. Se un minore straniero delinque, aggredisce, spaccia, istiga all'odio o entra in gruppi violenti, lo Stato deve intervenire subito: comunità contenitive, prescrizioni, controllo educativo, responsabilità della famiglia, fascicolo nazionale. E al compimento dei diciotto anni occorre una rigorosa verifica sul titolo di permanenza.

È ordine giusto, non è repressione. È la prima forma di rispetto verso chi vive, lavora e osserva la legge.

---

## DOSSIER NORMATIVO COLLEGATO

# Legge per l'effettività dei rimpatri, la tutela dell'ordine pubblico e la responsabilità della permanenza sul territorio nazionale

Immigrazione, sicurezza pubblica e rimpatri - Francesco Medici - 30 giugno 2026

---

---

## NOTA TECNICA

### 1. Ambiti coinvolti

La riforma coinvolge l'intero sistema dell'immigrazione, della sicurezza pubblica, della giurisdizione, degli enti locali, della tutela dei minori e della cooperazione internazionale.

Gli ambiti principali sono:

- immigrazione dei cittadini di Paesi terzi, con riferimento al D.Lgs. 286/1998;
- cittadini dell'Unione europea e loro familiari, con riferimento al D.Lgs. 30/2007;
- asilo e protezione internazionale, con riferimento al D.Lgs. 25/2008;
- minori stranieri, con riferimento al D.P.R. 448/1988, al D.Lgs. 142/2015 e alla Legge 47/2017;
- magistratura, con riferimento a convalide, ricorsi, sospensive e sezioni specializzate;
- Prefetture e Questure, per provvedimento, istruttoria ed esecuzione;
- Sindaci, Polizia locale e Comuni, per segnalazione obbligatoria e riscontro;
- Procure e Tribunali per i minorenni, per minori pericolosi, recidivi o coinvolti in condotte violente;
- Centri di permanenza per i rimpatri, per trattenimento, fascicolo amministrativo e tempi di esecuzione;
- Ministero dell'Interno e Ministero degli Esteri, per accordi internazionali, documenti consolari e rimpatri effettivi;
- banche dati e protezione dei dati personali, per il registro nazionale delle posizioni irregolari e dei procedimenti di rimpatrio;
- responsabilità disciplinare, dirigenziale e contabile in caso di inerzia, ritardi o atti incompleti.

La riforma deve essere organica. Non è sufficiente modificare una singola disposizione. Occorre coordinare immigrazione, sicurezza, processo, minori, enti locali e cooperazione internazionale dentro una medesima architettura normativa.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

### 2. Principio generale della riforma

La legge deve introdurre un principio generale chiaro: la permanenza sul territorio nazionale presuppone la compatibilità della condotta dell'interessato con l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità delle persone e il rispetto dell'ordinamento della Repubblica.

La condanna penale, la pericolosità concreta o la reiterata violazione delle regole di soggiorno non possono restare fatti neutri.

Esse devono imporre all'autorità competente l'avvio obbligatorio del procedimento di espulsione, rimpatrio, revoca, diniego, mancato rinnovo o allontanamento, secondo la categoria giuridica dell'interessato e nel rispetto dei limiti costituzionali, europei e internazionali.

La regola deve essere semplice: quando la permanenza nel territorio nazionale non è più compatibile con la sicurezza pubblica o con l'ordinamento, lo Stato deve procedere.

Quando non può procedere, deve motivare in modo specifico, tracciabile e verificabile.

L'espulsione, il rimpatrio o l'allontanamento dal territorio nazionale non devono determinare, per il solo fatto della loro esecuzione, l'estinzione o l'inefficacia delle conseguenze penali definitivamente accertate. Le pene pecuniarie, le pene detentive, le sanzioni sostitutive e le altre misure suscettibili di esecuzione transnazionale devono continuare ad essere eseguite, in Italia o nello Stato competente, secondo gli strumenti europei, internazionali o bilaterali applicabili.

---

## PROPOSTA PER CITTADINI NON UE

### 3. Extra-UE irregolari

La norma attuale da modificare è il D.Lgs. 286/1998, in particolare l'articolo 13 sull'espulsione amministrativa e l'articolo 14 sul trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri.

La modifica deve rendere l'espulsione doverosa quando ricorrono i presupposti previsti dalla legge.

Testo proposto:

Quando ricorrono i presupposti previsti dalla legge, il Prefetto dispone senza ritardo l'espulsione dello straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale, salvo che ricorrano divieti di espulsione previsti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea, dalle convenzioni internazionali o dal presente testo unico.

La modifica produce quattro effetti essenziali:

- superamento della mera facoltà amministrativa;
- obbligo di procedere;
- motivazione specifica nei casi di mancata esecuzione;
- tracciabilità del procedimento e della fase esecutiva.

Il problema non è soltanto disporre l'espulsione. Il problema è eseguirla.

Per questo il provvedimento deve essere collegato all'identificazione, alla richiesta dei documenti consolari, al trattenimento ove necessario, all'accompagnamento alla frontiera e al monitoraggio ministeriale dell'esito.

---

## PROPOSTA PER CITTADINI NON UE

### 4. Extra-UE regolari condannati o pericolosi

La norma attuale da modificare è il D.Lgs. 286/1998, con particolare riferimento agli articoli 13, 15 e 19.

L'articolo 15 riguarda l'espulsione come misura di sicurezza in determinati casi. L'articolo 19 contiene i divieti di espulsione e le tutele fondamentali.

La riforma deve stabilire che la condanna penale non sia più trattata come fatto amministrativamente secondario.

Testo proposto:

Ogni condanna definitiva per reato doloso comporta l'avvio obbligatorio del procedimento di revoca, diniego di rinnovo, mancato rilascio o espulsione dello straniero, salvo che ricorrano divieti di legge o prevalenti obblighi costituzionali, europei o internazionali.

La permanenza sul territorio nazionale deve diventare eccezione motivata quando lo straniero abbia commesso reati dolosi o risulti concretamente pericoloso.

La tecnica normativa più solida è una presunzione legale favorevole all'espulsione, superabile soltanto in presenza di divieti di legge o di una motivazione specifica e rafforzata.

La mancata espulsione deve indicare in modo espresso:

- il motivo giuridico ostativo;
  - la situazione personale e familiare dell'interessato;
  - l'eventuale rischio nel Paese di destinazione;
  - la proporzionalità della misura;
  - le ragioni per cui la permanenza viene comunque consentita.
- 

## PROPOSTA DI LEGGE

### 5. Pericolosità anche senza condanna definitiva

La riforma deve introdurre una categoria autonoma di pericolosità concreta, attuale e documentata.

La pericolosità non deve essere fondata su impressioni generiche. Deve risultare da elementi verificabili.

Sono elementi rilevanti, tra gli altri:

- precedenti penali;
- denunce reiterate;
- condotte violente;
- minacce;
- aggressioni;
- furti seriali;
- rapine;
- spaccio;
- porto di armi o strumenti atti a offendere;
- uso di identità false;
- uso di alias;
- rifiuto di collaborare all'identificazione;
- irreperibilità reiterata;
- violazione di precedenti ordini di allontanamento;
- appartenenza documentata a gruppi criminali;
- condotte di odio, radicalizzazione o istigazione alla violenza.

Testo proposto:

Quando emergano concreti, attuali e documentati elementi di pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o l'incolumità delle persone, il Questore trasmette immediatamente gli atti al Prefetto, che avvia il procedimento di espulsione, revoca o diniego del titolo di soggiorno.

La mancata adozione del provvedimento deve essere motivata in modo specifico e comunicata al Ministero dell'Interno.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

### 6. Ruolo del Questore

Il Questore deve diventare il motore operativo obbligato del procedimento.

La riforma deve rafforzare il suo ruolo in modo netto.

Testo proposto:

Il Questore, quando accerta irregolarità del soggiorno, condanna penale, pericolosità concreta, rischio di fuga o violazione di precedenti misure di allontanamento, apre senza ritardo il fascicolo di rimpatrio, procede all'identificazione, richiede i documenti consolari, propone il trattenimento nei casi previsti dalla legge e trasmette gli atti al Prefetto.

Il Questore è responsabile della fase istruttoria ed esecutiva.

Le attività obbligatorie comprendono:

- identificazione;
- fotosegnalamento;
- verifica degli alias;
- controllo dei precedenti;
- verifica del titolo di soggiorno;
- acquisizione dei documenti consolari;
- richiesta di posto nei Centri di permanenza per i rimpatri;
- organizzazione dell'accompagnamento alla frontiera;
- aggiornamento del fascicolo nazionale.

La mancata attivazione senza motivo deve rilevare ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare.

## PROPOSTA DI LEGGE

### 7. Ruolo del Sindaco e dei Comuni

La norma attuale da coordinare è l'articolo 54 del D.Lgs. 267/2000, Testo unico degli enti locali.

Il Sindaco non diventa autorità di espulsione. La competenza resta in capo agli organi statali previsti dalla legge.

Il Sindaco, la Polizia locale e gli uffici comunali devono però assumere un ruolo obbligatorio di segnalazione qualificata.

Testo proposto:

Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, la Polizia locale, gli uffici anagrafici e i servizi comunali, quando nell'esercizio delle rispettive funzioni rilevano elementi idonei a far presumere l'irregolarità del soggiorno, la falsa residenza, l'irreperibilità, la pericolosità concreta o la commissione di condotte gravi da parte di uno straniero, trasmettono senza ritardo segnalazione documentata alla Questura e alla Prefettura territorialmente competenti.

La segnalazione deve ricevere riscontro entro trenta giorni.

Il riscontro deve indicare:

- fascicolo aperto;
- procedimento avviato;
- archiviazione motivata;
- richiesta di integrazione documentale;
- impossibilità giuridica o materiale di procedere.

Senza riscontro obbligatorio, la segnalazione comunale resta priva di effettività.

---

## PROPOSTA PER CITTADINI UE

### 8. Cittadini UE

Per i cittadini dell'Unione europea la misura assume la forma dell'allontanamento, nel rispetto del diritto dell'Unione e del principio di proporzionalità.

La norma attuale da modificare o rafforzare è il D.Lgs. 30/2007, in particolare la disciplina sulle limitazioni al diritto di ingresso e soggiorno per motivi di ordine pubblico e pubblica sicurezza.

---



La libera circolazione è un diritto fondamentale, ma non può essere interpretata come immunità territoriale.

Testo proposto:

La condanna per reato doloso, la reiterazione di condotte penalmente rilevanti o la sussistenza di concreti, attuali e documentati elementi di pericolosità comportano l'avvio obbligatorio del procedimento di verifica della permanenza del diritto di soggiorno del cittadino dell'Unione europea.

Quando il comportamento personale dell'interessato costituisce una minaccia concreta, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o l'incolumità delle persone, l'autorità competente dispone l'allontanamento dal territorio nazionale nei limiti consentiti dal diritto dell'Unione europea.

La norma deve chiarire che la libera circolazione non equivale a libertà di commettere reati senza conseguenze sulla permanenza nello Stato ospitante.

L'allontanamento dal territorio nazionale non determina l'estinzione delle pene o delle altre conseguenze derivanti da una decisione giudiziaria italiana.

Quando il cittadino dell'Unione destinatario dell'allontanamento sia stato condannato in Italia, l'autorità competente verifica obbligatoriamente e senza ritardo la possibilità di utilizzare gli strumenti dell'Unione europea sul reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, ai fini dell'esecuzione nello Stato membro competente delle pene pecuniarie, delle pene detentive, delle sanzioni sostitutive e delle misure di sorveglianza.

La libera circolazione non deve trasformarsi nella possibilità di sottrarsi all'esecuzione di una decisione giudiziaria pronunciata in un altro Stato membro.

---

## PROPOSTA PER CITTADINI UE

### 9. Familiari, allontanamento ed esecuzione della pena oltre il territorio nazionale

Il matrimonio, la convivenza o il vincolo familiare con un cittadino italiano o dell'Unione europea non costituiscono un'immunità rispetto alle conseguenze derivanti da condotte criminali o da una concreta pericolosità per la sicurezza pubblica.

La tutela dell'unità familiare resta un diritto fondamentale e deve essere valutata in modo effettivo e individuale, ma non può trasformarsi automaticamente nel diritto a permanere sul territorio nazionale indipendentemente dalla condotta dell'interessato.

Tutela familiare e sicurezza pubblica

Quando lo straniero coniuge o familiare di cittadino italiano o dell'Unione europea sia stato condannato per reati, abbia reiterato condotte penalmente rilevanti o presenti concreti elementi di pericolosità, l'autorità competente verifica, nei casi previsti dalla legge, la permanenza dei presupposti per il soggiorno nel territorio nazionale e l'eventuale sussistenza delle condizioni per l'allontanamento.

Quando trova applicazione il diritto dell'Unione europea, la precedente condanna penale non costituisce, da sola, motivo sufficiente per l'allontanamento.

L'autorità deve verificare se il comportamento personale dell'interessato rappresenti una minaccia concreta, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o uno degli interessi fondamentali della collettività, nel rispetto del principio di proporzionalità.

La valutazione deve considerare, in particolare:

natura e gravità dei fatti commessi;

eventuale reiterazione delle condotte;

pericolosità attuale;

rischio concreto di recidiva;

durata della permanenza in Italia;

effettività del rapporto familiare;

convivenza reale;

presenza e interesse superiore di figli minori;

grado di integrazione;

condizioni personali dell'interessato;

rischio per il coniuge, i figli o altre persone;

rischio per la collettività;

eventuali divieti di espulsione, allontanamento o trasferimento derivanti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea e dalle convenzioni internazionali.

Quando i presupposti giuridici per l'espulsione o l'allontanamento risultano soddisfatti, il vincolo familiare non impedisce di per sé l'adozione della misura.

Quando, invece, l'autorità ritenga prevalenti le esigenze di tutela familiare o sussista un impedimento giuridico all'allontanamento, la decisione deve essere specificamente e adeguatamente motivata.

Il legame familiare deve essere realmente tutelato, ma non può trasformarsi in uno strumento di sostanziale impunità territoriale.

L'allontanamento non cancella la pena

L'espulsione, il rimpatrio o l'allontanamento dal territorio nazionale non devono determinare, per il solo fatto della loro esecuzione, l'estinzione o l'inefficacia delle conseguenze derivanti da una decisione giudiziaria italiana.

Il principio generale della riforma è semplice:

chi lascia il territorio italiano non lascia in Italia anche la propria condanna.

Le pene pecuniarie, le pene detentive, le sanzioni sostitutive e le altre misure suscettibili di esecuzione transnazionale devono continuare ad essere eseguite, in Italia oppure nello Stato competente, attraverso gli strumenti dell'Unione europea, le convenzioni internazionali e gli accordi bilaterali o multilaterali applicabili.

L'esigenza di dare esecuzione alla pena non deve, quando il diritto applicabile consenta una soluzione diversa, determinare il trattenimento inutile dello straniero nel territorio italiano.

Quando sia giuridicamente possibile trasferire l'esecuzione, le autorità competenti devono verificarne tempestivamente i presupposti, coordinando il procedimento con quello di espulsione o allontanamento.

Stato di destinazione o di esecuzione legalmente ammissibile

L'esecuzione dell'allontanamento o della pena non deve essere rigidamente limitata allo Stato di cittadinanza.

Per Stato di destinazione o di esecuzione legalmente ammissibile si intende lo Stato verso il quale il trasferimento della persona o dell'esecuzione della decisione giudiziaria sia consentito dal diritto dell'Unione europea, dal diritto internazionale, da una convenzione, da un accordo di riammissione o da altro valido titolo giuridico.

Secondo il regime applicabile, possono pertanto essere presi in considerazione:

lo Stato di cittadinanza;

lo Stato nel quale la persona abbia diritto di ingresso o soggiorno;

lo Stato di residenza stabile, quando ne ricorrano i presupposti;

uno Stato di transito tenuto alla riammissione sulla base di un accordo applicabile;

un altro Stato membro dell'Unione europea competente all'esecuzione della decisione;

un altro Stato che abbia validamente accettato la persona e l'esecuzione della misura sulla base di una convenzione o di un accordo internazionale;

ogni altra destinazione espressamente consentita dalla normativa europea o internazionale applicabile.

Nessuna persona può essere trasferita arbitrariamente verso uno Stato privo di un valido titolo giuridico per riceverla.

Tra più destinazioni legalmente disponibili, deve essere privilegiata, nel rispetto dei diritti fondamentali e delle competenze delle autorità interessate, quella che consenta la maggiore effettività dell'allontanamento e dell'esecuzione, valutando:

certezza della riammissione;

rapidità dell'esecuzione;

concreta possibilità di eseguire la pena;

capacità di impedire la sottrazione all'esecuzione;

possibilità di verificare l'adempimento;

affidabilità della cooperazione dello Stato interessato;

costi complessivi per lo Stato italiano.

L'obiettivo non è necessariamente riportare la persona nel luogo da cui proviene, ma trasferirla legalmente nel luogo nel quale l'allontanamento e, quando applicabile, la decisione giudiziaria possano essere realmente eseguiti.

Cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea

Per i cittadini dell'Unione europea restano integralmente ferme le garanzie previste dal diritto dell'Unione in materia di libera circolazione e soggiorno.

L'allontanamento per ragioni di ordine pubblico o pubblica sicurezza deve essere fondato sulla condotta personale dell'interessato e sulla sussistenza di una minaccia concreta, attuale e sufficientemente grave; la sola esistenza di precedenti condanne non può costituire automaticamente motivo di allontanamento.

Quando, tuttavia, l'allontanamento sia legalmente disposto oppure la persona condannata si trovi in altro Stato membro, devono essere utilizzati prioritariamente gli strumenti europei di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

Quando ne ricorrono i presupposti:

le pene pecuniarie definitive devono poter essere trasmesse allo Stato membro competente per il riconoscimento e l'esecuzione;

le pene detentive e le misure privative della libertà devono poter essere trasmesse allo Stato membro competente nei casi previsti dal diritto dell'Unione;

le sanzioni sostitutive, le misure di sorveglianza e le altre misure giudiziarie devono poter essere affidate allo Stato membro competente quando la normativa europea lo consenta.

Il diritto europeo già riconosce il principio dell'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni pecuniarie e delle pene detentive.

Quando sussistano concretamente i presupposti per utilizzare tali strumenti, l'autorità competente deve verificarne d'ufficio l'attivazione.

La mancata utilizzazione di uno strumento europeo concretamente disponibile deve essere specificamente motivata.

La libera circolazione non può trasformarsi nella possibilità di attraversare una frontiera interna dell'Unione per sottrarsi all'esecuzione di una decisione giudiziaria.

## Cittadini di Paesi terzi

Per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, l'esecuzione dell'allontanamento non deve essere limitata al solo Stato di cittadinanza quando il diritto applicabile consenta una diversa destinazione.

La normativa europea vigente contempla già, in determinate condizioni, il ritorno verso il Paese d'origine, verso un Paese di transito sulla base di accordi di riammissione e, nel caso previsto dalla disciplina europea, verso un altro Paese terzo nel quale la persona sia accettata.

La Repubblica promuove pertanto l'utilizzo e la conclusione di convenzioni e accordi che consentano contemporaneamente:

effettiva riammissione della persona;

riconoscimento delle decisioni giudiziarie italiane;

esecuzione delle pene pecuniarie;

ricerca di beni, redditi e disponibilità economiche;

riscossione delle somme dovute;

trasferimento dell'esecuzione delle pene detentive quando consentito;

esecuzione o controllo delle sanzioni sostitutive e delle altre misure giudiziarie;

comunicazione all'Italia dello stato dell'esecuzione;

verifica effettiva dell'adempimento.

Gli accordi possono riguardare lo Stato di cittadinanza oppure un diverso Stato che abbia titolo giuridico ad accogliere la persona e che assuma espressamente gli obblighi previsti.

Gli strumenti internazionali esistenti sul trasferimento dei condannati non impediscono agli Stati di disciplinare attraverso ulteriori accordi bilaterali o multilaterali le proprie relazioni in materia di trasferimento ed esecuzione delle pene.

Violazione degli ordini di allontanamento dei cittadini extra-UE

Una disciplina specifica deve riguardare le conseguenze previste dall'articolo 14 del D.Lgs. 286/1998 per la violazione degli ordini di lasciare il territorio nazionale.

La reiterata violazione dell'ordine del Questore è punita, nei casi previsti dalla legge, con una multa da 15.000 a 30.000 euro.

La riforma deve impedire che l'effettiva esecuzione dell'espulsione renda automaticamente priva di conseguenze la violazione precedentemente commessa.

Deve pertanto essere coordinata la disciplina che oggi collega all'avvenuta espulsione il non luogo a procedere, assicurando contemporaneamente:

effettività del rimpatrio;

diritto di difesa;

accertamento giudiziario della responsabilità;

rispetto del diritto dell'Unione europea;

possibilità di eseguire all'estero la decisione definitiva quando esista un valido strumento giuridico.

Il principio deve essere:

prima si esegue l'allontanamento quando ne ricorrono i presupposti; l'allontanamento, però, non deve diventare uno strumento per cancellare le conseguenze della violazione commessa in Italia.

La persona non deve essere trattenuta inutilmente nel territorio nazionale al solo fine di riscuotere una pena pecuniaria quando questa possa essere legalmente perseguita attraverso altri strumenti.

Quando il titolo diviene definitivo, esso deve poter essere trasmesso allo Stato competente affinché l'esecuzione prosegua anche dopo l'uscita dal territorio italiano.

Responsabilità personale e responsabilità dello Stato partner

La responsabilità penale resta personale.

Lo Stato straniero non diventa penalmente responsabile del reato commesso dal proprio cittadino o dalla persona che accetta nel proprio territorio.

Può tuttavia assumere, mediante trattato, accordo internazionale o altro strumento giuridicamente vincolante, autonome obbligazioni internazionali relative a:

identificazione;

riammissione;

riconoscimento delle decisioni;

riscossione;

esecuzione delle pene;

custodia;

prevenzione della sottrazione all'esecuzione;

comunicazione;

controllo;

verifica.

L'inadempimento di tali obblighi può determinare le conseguenze economiche, finanziarie, diplomatiche e convenzionali previste dagli accordi applicabili.

Le modalità di finanziamento della cooperazione, le garanzie, i sistemi di verifica sul posto, gli indicatori di risultato e le conseguenze dell'inadempimento sono disciplinati dalla specifica sezione della presente riforma dedicata alla cooperazione europea e agli Accordi di Riammissione, Esecuzione e Verifica.

Limiti inderogabili

Ogni espulsione, allontanamento, rimpatrio o trasferimento deve essere disposto mediante valutazione individuale e nel rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali della Repubblica.

Non può essere disposto il trasferimento verso uno Stato quando ciò comporti, nel caso concreto, la violazione del principio di non-refoulement o un rischio giuridicamente rilevante di pena di morte, tortura, persecuzione o trattamento inumano o degradante.

Tali limiti non determinano l'impunità della persona né l'estinzione della pena: quando una determinata destinazione non sia legalmente utilizzabile, le autorità devono verificare le altre modalità di esecuzione consentite dall'ordinamento.

La garanzia dei diritti fondamentali determina il modo in cui lo Stato esercita il proprio potere; non impone allo Stato di rinunciare all'effettività della propria giustizia.

Principio conclusivo

Il sistema deve perseguire contemporaneamente tre risultati:

allontanare effettivamente chi può e deve essere legalmente allontanato;

impedire che l'uscita dal territorio italiano cancelli le conseguenze delle decisioni giudiziarie;

individuare, tra le destinazioni consentite dall'ordinamento, quella nella quale l'allontanamento e l'esecuzione possano essere realizzati nel modo più rapido, efficace, controllabile e sicuro.

Non basta che una persona lasci l'Italia. Lo Stato deve sapere dove viene trasferita, quale decisione deve ancora essere eseguita e se quella decisione viene realmente eseguita.

---

## NOTA TECNICA

### 10. Magistratura: convalide, ricorsi e sospensive

La riforma coinvolge direttamente la magistratura e deve operare nel rispetto delle garanzie costituzionali, del diritto di difesa e del principio del ricorso effettivo.

L'obiettivo non è eliminare il controllo giurisdizionale, ma delimitarlo alla verifica di legalità.

Testo proposto:

Il giudice della convalida verifica la sussistenza dei presupposti legali del trattenimento, il rispetto dei termini, la motivazione dell'atto, l'assenza manifesta di divieti di espulsione o respingimento e l'esistenza di una prospettiva concreta di rimpatrio.

Il giudice non può sostituire la propria valutazione di opportunità amministrativa a quella dell'autorità competente.



Il principio deve essere chiaro:

- il giudice controlla la legalità;
  - il giudice non governa la politica migratoria;
  - il giudice non può trasformare ogni rimpatrio in una rivalutazione generale dell'opportunità amministrativa;
  - le sospensioni devono essere tassative;
  - i termini devono essere brevi;
  - le decisioni devono essere motivate in modo specifico.
- 

## NOTA TECNICA

### 11. Ricorso non automaticamente sospensivo

La riforma deve introdurre una disciplina chiara sul ricorso non automaticamente sospensivo.

La proposizione del ricorso non deve bloccare automaticamente il rimpatrio, salvo casi tassativi.

Testo proposto:

La proposizione del ricorso non sospende automaticamente l'esecuzione del provvedimento di espulsione, rimpatrio o allontanamento, salvo che il giudice accerti con decreto specificamente motivato un rischio concreto, attuale e individuale di violazione dei divieti di espulsione o respingimento.

La sospensione è ammessa soltanto nei casi di:

- errore manifesto di identità;
- minore età;
- rischio concreto di persecuzione;
- rischio concreto di tortura o trattamento inumano o degradante;
- grave condizione sanitaria certificata da struttura pubblica;
- domanda di protezione internazionale con effetto sospensivo previsto dalla legge;
- violazione essenziale e non sanabile del diritto di difesa;
- impossibilità giuridica assoluta del rimpatrio.

La sospensione deve indicare il motivo specifico, gli elementi di fatto e di diritto e le condizioni necessarie per la rinnovazione del provvedimento amministrativo.

## NOTA TECNICA

### 12. Giudici specializzati

La riforma deve introdurre una competenza specializzata per immigrazione, sicurezza pubblica e rimpatri.

Testo proposto:

Sono istituite sezioni specializzate in materia di immigrazione, sicurezza pubblica e rimpatri presso i tribunali ordinari individuati dalla legge.

Le sezioni specializzate decidono su:

- convalida del trattenimento;
- sospensione dell'esecuzione;
- ricorsi contro espulsione;
- ricorsi contro allontanamento;
- reclami dell'autorità amministrativa;
- procedimenti connessi a pericolosità e sicurezza pubblica.

Devono essere previsti:

- termini abbreviati;
- magistrati formati;
- banca dati nazionale delle decisioni;
- criteri interpretativi uniformi;
- reclamo rapido del Ministero dell'Interno.

Testo proposto per il reclamo:

Contro il provvedimento di mancata convalida, sospensione o annullamento e ammesso reclamo dell'autorità amministrativa entro quarantotto ore. Il giudice competente decide entro cinque giorni con decreto motivato.

---

## NOTA TECNICA

### 13. CPR e fascicolo blindato

La norma attuale da rafforzare è l'articolo 14 del D.Lgs. 286/1998.

Ogni trattenimento nei Centri di permanenza per i rimpatri deve essere fondato su un fascicolo amministrativo completo, standardizzato e nazionale.

Testo proposto:

Il Ministero dell'Interno adotta un modello nazionale obbligatorio di fascicolo di rimpatrio, utilizzato da Questure e Prefetture per ogni procedimento di trattenimento, espulsione o accompagnamento alla frontiera.

Il fascicolo deve contenere:

- identità dichiarata;
- identità accertata;
- alias utilizzati;
- fotosegnalamento;
- titolo di soggiorno assente, scaduto, revocato o negato;
- precedenti penali;
- precedenti di polizia;
- rischio di fuga;
- elementi di pericolosità;
- domicilio dichiarato;
- domicilio verificato;
- situazione familiare;
- eventuale domanda di protezione internazionale;
- Paese di destinazione;
- richiesta consolare;
- stato della documentazione di viaggio;
- prospettiva concreta di rimpatrio;
- disponibilità di posto nel Centro di permanenza per i rimpatri;
- ragioni per cui misure meno restrittive non sono sufficienti.

La mancanza ingiustificata di elementi essenziali deve rilevare ai fini della responsabilità dirigenziale.

---

## NOTA TECNICA

### 14. Asilo e domande strumentali

La norma attuale da modificare o coordinare è il D.Lgs. 25/2008, relativo alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il diritto di chiedere asilo resta garantito.

La riforma deve però introdurre una disciplina più rigorosa quando la domanda sia presentata dopo condanne, provvedimenti di espulsione, trattenimento o reiterate condotte violente e pericolose.

Testo proposto:

La domanda di protezione internazionale presentata dopo condanna penale, dopo decreto di espulsione, durante il trattenimento in un Centro di permanenza per i rimpatri o dopo reiterate condotte violente, intimidatorie o pericolose e trattata con procedura prioritaria e accelerata.

La presentazione della domanda non impedisce il trattenimento quando ricorrano rischio di fuga, pericolosità concreta o elementi documentati di strumentalità, nei limiti consentiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

La decisione deve essere assunta entro termini brevi e con priorità assoluta.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

### 15. Minori stranieri prima dei diciotto anni

Le norme attuali coinvolte sono il D.P.R. 448/1988 sul processo penale minorile, il D.Lgs. 142/2015 e la Legge 47/2017 per i minori stranieri non accompagnati.

La riforma deve applicarsi ai minori stranieri presenti sul territorio nazionale, distinguendo tra cittadini di Paesi terzi, cittadini dell'Unione europea e minori titolari di un diritto di soggiorno derivato da rapporto familiare con cittadino italiano o dell'Unione europea, sempre nei limiti previsti dai rispettivi regimi giuridici.

Prima dei diciotto anni la linea principale non è l'espulsione punitiva, ma il contenimento immediato, la responsabilizzazione e la protezione della collettività.

Testo proposto:

Quando un minore straniero, accompagnato o non accompagnato, pone in essere condotte penalmente rilevanti, violente, intimidatorie, discriminatorie, di istigazione all'odio, reclutamento, radicalizzazione, spaccio, furto reiterato, rapina, aggressione o comunque idonee a compromettere la sicurezza pubblica o l'incolumità delle persone, l'autorità procedente ne dà immediata comunicazione alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, alla Questura, ai servizi sociali competenti e, ove necessario, alla Prefettura.

Devono essere previste misure progressive:

- prescrizioni;
- permanenza presso l'abitazione familiare o altro luogo di privata dimora indicato dal giudice, con prescrizioni, controlli dei servizi competenti e possibilità di autorizzazioni per studio, formazione, lavoro o attività educative;
- collocamento in comunità educativa contenitiva;
- divieto di frequentare persone o luoghi determinati;
- divieto di utilizzo non controllato degli strumenti digitali usati per condotte illecite;
- obbligo scolastico o formativo;
- attività riparative;
- monitoraggio periodico;
- relazione obbligatoria al giudice minorile;
- aggravamento della misura in caso di recidiva o violazione.

La minore età attenua la responsabilità, ma non cancella il pericolo.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

### 16. Minori stranieri al compimento dei diciotto anni

La condotta tenuta durante la minore età non deve sparire al compimento dei diciotto anni.

Testo proposto:

Sei mesi prima del compimento del diciottesimo anno di età, per il minore straniero autore di condotte gravi, violente, discriminatorie, intimidatorie, penalmente rilevanti o reiterate, la Questura redige e trasmette al Prefetto una relazione sulla condotta del minore, sulla recidiva, sulle misure applicate, sulle violazioni, sull'integrazione, sulla situazione familiare e sulla pericolosità attuale.

Per i cittadini di Paesi terzi, al compimento dei diciotto anni il Prefetto avvia obbligatoriamente il procedimento di espulsione, revoca, diniego di rilascio, diniego di conversione o mancato rinnovo del titolo di soggiorno, salvo che ricorrano divieti di legge o prevalenti obblighi costituzionali, europei o internazionali.

Per le persone apolidi, formalmente riconosciute o la cui condizione emerga in modo documentato, l'autorità competente avvia una verifica rafforzata della posizione individuale. Eventuali provvedimenti di allontanamento o espulsione possono essere adottati soltanto nei casi e nei limiti consentiti dalla Convenzione relativa allo status degli apolidi, per ragioni di sicurezza nazionale o ordine pubblico, nel rispetto delle garanzie procedurali, del principio di proporzionalità e dei divieti di espulsione o respingimento previsti dall'ordinamento.

Per i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari, al compimento dei diciotto anni l'autorità competente avvia obbligatoriamente il procedimento di verifica della permanenza del diritto di soggiorno e dispone l'allontanamento quando il comportamento personale dell'interessato costituisca minaccia concreta, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica.

La mancata espulsione, il mancato allontanamento o il rilascio del titolo devono essere motivati in modo specifico e rafforzato.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

### 17. Famiglie dei minori pericolosi

Per i minori stranieri accompagnati, la riforma deve coinvolgere anche il nucleo familiare.

Testo proposto:

Quando un minore straniero commette condotte gravi o reiterate, il Tribunale per i minorenni valuta l'idoneità educativa del nucleo familiare, l'eventuale responsabilità dei genitori o degli affidatari e la necessità di prescrizioni, sostegno, limitazione o decadenza della responsabilità genitoriale nei casi previsti dalla legge.

La Questura verifica inoltre la compatibilità del titolo di soggiorno dei genitori o degli affidatari con l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica.

Nei casi gravi possono essere valutati:

- prescrizioni ai genitori;
- intervento obbligatorio dei servizi sociali;
- controllo della frequenza scolastica;
- verifica della reale residenza;

- verifica delle fonti di sostentamento;
- limitazione della responsabilità genitoriale;
- decadenza della responsabilità genitoriale nei casi previsti;
- revoca, diniego o mancato rinnovo del titolo di soggiorno dei genitori, ove consentito;
- eventuale espulsione o allontanamento del nucleo, ove giuridicamente possibile.

Il nucleo familiare non deve essere criminalizzato in quanto tale.

Non deve però essere usato come schermo per reiterate condotte antisociali.

---

## NOTA TECNICA

### 18. Registro nazionale

Deve essere istituito un registro nazionale delle posizioni irregolari, dei procedimenti di espulsione, dei rimpatri, delle mancate esecuzioni e delle condotte gravi dei minori stranieri.

Testo proposto:

E istituito presso il Ministero dell'Interno il Registro nazionale delle posizioni irregolari, dei procedimenti di espulsione, dei rimpatri, delle mancate esecuzioni, delle segnalazioni qualificate e delle condotte gravi o reiterate dei minori stranieri.

Il registro è accessibile, nei limiti delle rispettive competenze, a:

- Ministero dell'Interno;
- Prefetture;
- Questure;
- Procure;
- Tribunali;
- Tribunali per i minorenni;
- Comuni per le sole segnalazioni e i relativi riscontri;
- autorità giudiziaria;
- altri soggetti pubblici individuati dalla legge.

Il registro deve rispettare la disciplina sulla protezione dei dati personali, ma deve impedire che procedimenti, segnalazioni e mancate esecuzioni restino dispersi tra uffici che non comunicano.

Lo Stato deve sapere, tracciare e rispondere.

Al Registro nazionale devono essere aggiunti:

pene pecuniarie da eseguire all'estero;

Stato di esecuzione;

data di trasmissione;

importo originario;

importo riscosso;

mancata riscossione e relativa motivazione;

pene detentive trasmesse all'estero;

luogo di esecuzione;

data prevista di cessazione della pena;

eventuali sospensioni, riduzioni, trasferimenti, fughe o cessazioni;

misure di sorveglianza e sanzioni sostitutive trasmesse;

verifiche effettuate;

inadempimenti dello Stato partner.

Lo Stato deve poter seguire l'intero procedimento fino alla sua conclusione effettiva, anche dopo che la persona ha lasciato il territorio nazionale.

---

## PROPOSTA DI LEGGE

### 19. Responsabilità per inerzia

La riforma deve introdurre una norma sulla responsabilità dell'apparato pubblico.

Testo proposto:

La mancata segnalazione, il ritardo ingiustificato, l'omesso avvio del procedimento, la mancata esecuzione non motivata, la mancata risposta alle segnalazioni qualificate o la produzione di atti incompleti rilevano ai fini della responsabilità disciplinare, dirigenziale e contabile.



La responsabilità può riguardare:

- dirigenti competenti;
- responsabili del procedimento;
- uffici di Prefettura;
- uffici di Questura;
- uffici comunali;
- servizi coinvolti;
- altri soggetti pubblici obbligati alla segnalazione o alla gestione del procedimento.

La norma non punisce chi non può rimpatriare per ragioni giuridiche o materiali reali.

Punisce chi non agisce, non motiva, non aggiorna, non trasmette, non risponde o produce atti fragili che impediscono l'esecuzione.

---

## NOTA TECNICA

### 20. Cooperazione europea e Accordi di Riammissione, Esecuzione e Verifica

L'effettività dell'espulsione e dell'allontanamento non termina alla frontiera.

Occorre distinguere due sistemi.

Stati membri dell'Unione europea

Nei rapporti con gli Stati membri dell'Unione europea si utilizzano prioritariamente gli strumenti di reciproco riconoscimento previsti dal diritto dell'Unione per:

pene pecuniarie;

pene detentive;

misure privative della libertà;

sanzioni sostitutive;

misure di sospensione condizionale e sorveglianza;

altre decisioni giudiziarie per le quali il diritto dell'Unione consenta riconoscimento ed esecuzione transfrontaliera.

Quando una persona destinataria di allontanamento sia stata condannata in Italia e sussistano i presupposti previsti dal diritto europeo, l'autorità competente deve attivare senza ritardo il procedimento di trasmissione.

L'obiettivo è semplice:

allontanare dall'Italia senza rinunciare all'esecuzione della giustizia italiana.

Paesi terzi

Con i Paesi terzi la Repubblica promuove Accordi di Riammissione, Esecuzione e Verifica — AREV.

Gli accordi disciplinano:

identificazione certa e tempestiva;

rilascio dei documenti di viaggio;

riammissione dei propri cittadini;

riconoscimento delle decisioni italiane;

esecuzione delle pene pecuniarie;

ricerca e aggressione dei beni secondo la legislazione applicabile;

esecuzione delle pene detentive trasferite;

esecuzione e controllo delle altre misure giudiziarie;

sistemi digitali condivisi di tracciamento;

comunicazione obbligatoria di evasione, scarcerazione, trasferimento o cessazione dell'esecuzione;

possibilità di verifiche italiane, europee o congiunte secondo quanto previsto dall'accordo.

Cooperazione economica

L'Italia può sostenere economicamente gli Stati partner affinché dispongano delle strutture, degli strumenti e delle capacità necessarie per adempiere effettivamente agli obblighi assunti.

I finanziamenti possono riguardare:

identificazione biometrica;

strutture consolari;

sistemi giudiziari e informatici;

sicurezza delle strutture di esecuzione;

personale e formazione;

cooperazione investigativa;

contrasto alle organizzazioni che favoriscono l'immigrazione clandestina;

attività di verifica e controllo.

Una quota significativa delle risorse deve essere subordinata a risultati oggettivi e verificabili.

Lo Stato viene remunerato per la cooperazione effettivamente prestata, non per il numero o la gravità dei reati commessi dai propri cittadini.

Non possono essere previsti sistemi di remunerazione direttamente proporzionali al numero dei cittadini dello Stato partner che abbiano commesso reati in Italia.

## Verifica

Le dichiarazioni dello Stato partner non sono sufficienti quando l'accordo attribuisce alle autorità italiane, europee o congiunte poteri di verifica.

Gli accordi possono prevedere:

registri nominativi condivisi;

verifica biometrica;

accesso ai dati sull'esecuzione;

accesso concordato agli istituti di esecuzione;

incontri con i soggetti trasferiti;

verifiche periodiche;

verifiche senza preavviso quando espressamente consentite;

audit sulle pene pecuniarie;

obbligo di immediata comunicazione delle fughe o delle violazioni.

## Inadempimento

In caso di mancata cooperazione, falsa attestazione, impedimento delle verifiche o sistematica inosservanza degli obblighi, devono essere previste conseguenze progressive:

sospensione delle componenti premiali;

escussione delle garanzie;

recupero o compensazione delle somme;

sospensione di programmi bilaterali discrezionali;

sospensione dell'accordo;

classificazione dello Stato come non cooperante;

attivazione degli strumenti dell'Unione europea disponibili.

La collaborazione internazionale deve quindi seguire una regola misurabile:

chi collabora viene sostenuto; chi assume obblighi e non li rispetta perde i benefici e risponde dell'inadempimento.

---

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### 21. Procedura legislativa consigliata

La riforma dovrebbe essere approvata con legge ordinaria organica, eventualmente accompagnata da una delega al Governo per il coordinamento dei testi normativi coinvolti.

La struttura consigliata è:

- Capo sui principi generali;
- Capo sui cittadini di Paesi terzi irregolari;
- Capo sui cittadini di Paesi terzi condannati o pericolosi;
- Capo sui cittadini dell'Unione europea e familiari;
- Capo sui minori stranieri;
- Capo su magistratura, convalide, ricorsi e sospensive;
- Capo sui Centri di permanenza per i rimpatri e fascicolo di rimpatrio;
- Capo su Sindaci, Comuni, segnalazioni e registro nazionale;
- Capo sulla responsabilità per inerzia;
- Capo su accordi internazionali e coperture finanziarie.

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### 22. Sintesi della riforma

La riforma deve produrre questi effetti:

- per gli extra-UE irregolari, espulsione doverosa quando ricorrono i presupposti di legge;
- per gli extra-UE condannati, revoca, diniego, mancato rinnovo o espulsione come regola;
- per gli extra-UE pericolosi, procedimento obbligatorio anche senza condanna definitiva;
- per i cittadini UE condannati o pericolosi, verifica obbligatoria del diritto di soggiorno e allontanamento quando consentito;
- per coniugi e familiari di italiani o cittadini UE, nessuna immunità automatica;
- per i minori stranieri, contenimento immediato, misure progressive, fascicolo e responsabilizzazione del nucleo familiare;
- al compimento dei diciotto anni, verifica espulsiva o allontanativa obbligatoria;
- per la magistratura, controllo di legalità, motivi tassativi di sospensione, termini rapidi e sezioni specializzate;
- per Sindaci e Comuni, segnalazione obbligatoria e riscontro obbligatorio;
- per Prefetti e Questori, obbligo di procedere, motivare e aggiornare;
- per i Centri di permanenza per i rimpatri, fascicolo standardizzato e nazionale;
- per l'amministrazione, responsabilità in caso di inerzia, ritardo o atti incompleti;
- per il Governo, obbligo di relazione annuale sui Paesi non collaborativi e sugli accordi di riammissione.

per ogni cittadino straniero, UE o extra-UE, l'espulsione o l'allontanamento non estingue le conseguenze delle condanne italiane;

per i cittadini UE, utilizzo obbligatorio, quando ne ricorrano i presupposti, degli strumenti europei di reciproco riconoscimento delle pene pecuniarie, detentive e delle altre misure giudiziarie;

per i cittadini di Paesi terzi, sviluppo di specifici Accordi di Riammissione, Esecuzione e Verifica;

per le pene pecuniarie, permanenza dell'obbligo di esecuzione anche dopo l'allontanamento;

per le pene detentive, trasferimento dell'esecuzione nello Stato competente quando consentito;

per gli Stati partner, cooperazione economica subordinata a risultati verificabili;

per l'Italia, controllo e tracciamento dell'esecuzione anche dopo il rimpatrio o l'allontanamento.

La logica finale e chiara: il diritto di soggiorno non è impunità; la libera circolazione non è licenza di pericolo; la tutela dei minori non è amnesia dello Stato; la giurisdizione resta garanzia di legalità, non governo sostitutivo dell'immigrazione.