



FONDAZIONE
LELIO E LISLI BASSO ISSOCO



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Il controllo dell'immigrazione

Draft di discussione per il seminario:

**“Agenda per un’Italia plurale:
raccomandazioni per una riforma normativa
dell’immigrazione”**

a cura di Tatiana Guarnier

Nell'ambito del progetto “*Raccomandazioni per una riforma normativa sull'immigrazione*”, avviato dalla Fondazione Basso con il sostegno della Open Society Foundation, Tatiana Guarnier ha redatto tre dispense nelle quali vengono raccolte e messe a sistema alcune delle conclusioni cui nel corso di questi anni sono giunte numerose associazioni ed enti di ricerca operanti sul terreno. La maggior parte degli studi citati sono stati preparati con il sostegno di Open Society Foundations. I materiali e le relative raccomandazioni sono stati suddivisi sulla base di tre aree tematiche principali:

- Il controllo dell'immigrazione
- L'integrazione dell'immigrazione
- Richiedenti asilo, rifugiati e apolidi

Scopo di questo lavoro è quello di costruire una base di riflessione piuttosto agile, ma al contempo abbastanza esauriente, per avviare una riflessione comune fra coloro che hanno redatto i rapporti di riferimento e formulare raccomandazioni di riforma normativa efficaci e concrete.

Le raccomandazioni qui indicate sono da intendersi come strumenti di lavoro e, in quanto tali, integrabili e migliorabili con il concorso di tutti gli operatori del settore.

[17 giugno 2013]

TATIANA GUARNIER : Ricercatrice di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Camerino -
Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco

Il controllo dell'immigrazione

La disciplina del fenomeno migratorio ha conosciuto in Italia un atteggiamento di sempre crescente rigidità, in un *excursus* di riforme, talvolta organiche, talaltra puntuali, pensate nel segno del contrasto, del disincentivo all'ingresso ed alla permanenza degli stranieri extracomunitari all'interno del nostro territorio. Su tale disciplina ha giocato un ruolo fondamentale, sin dall'origine, una tradizione culturale-giuridica rivolta alla tutela delle emigrazioni piuttosto che delle immigrazioni.

Gli ultimi 40 anni hanno però conosciuto una sempre crescente inversione del fenomeno e, ad oggi, l'Italia è senz'altro un **paese di prevalente immigrazione**, contando al suo interno circa 1.500.000 cittadini di altri Stati membri dell'UE e circa 3.500.000 cittadini di Stati non appartenenti all'UE (dei quali circa il 52% sono lungo soggiornanti da più di 5 anni e 900.000 sono minori). Fra questi, spicca la presenza di romeni (997.000 presenze in Italia nel 2012), marocchini (con 506.369 presenze) ed albanesi (con 491.495 presenze). Questi numeri meritano di essere confrontati con quelli stimati dell'immigrazione irregolare: secondo le stime ISMU riferite al 1° gennaio 2011 sono 443.000 gli irregolari presenti in Italia nel 2011; secondo il quarto rapporto European Migration Network riferito all'Italia (<http://www.emnitaly.it/down/pb-20-02.pdf>), il numero si aggira intorno ai 500.000 nel 2012.

Tali cifre rendono bene l'idea di quanto la presenza straniera in Italia costituisca un fenomeno strutturale; eppure la legislazione non ha saputo adeguarsi ed intervenire, affrontando ancora la disciplina di movimenti migratori in entrata, oramai costanti ed ordinari, prevalentemente con interventi di tipo securitario, episodico o emergenziale.

Si tratta di interventi che comportano una **ingentissima spesa pubblica** (sulla quale il dibattito politico si concentra poco, preferendo riferire i costi dell'accoglienza) e che spesso determinano la **violazione di numerosi diritti umani** (con tutto ciò che quest'ultima comporta in termini di compromissione dei rapporti internazionali, di immagine dell'Italia all'estero e, ancora, di costi di risarcimento e riparazione di tali violazioni).

Nella presente dispensa cercheremo di riunire i dati ed i risultati raggiunti nel corso di questi anni da alcune delle numerose ricerche svolte in tema di misure e politiche di controllo dell'immigrazione, nel tentativo di individuare i punti di maggiore criticità e di promuovere alcune misure in grado di arginare e superare le attuali problematiche.

Le raccomandazioni proposte riportano quelle contenute nei rapporti di riferimento (v. All. *Indice dei rapporti*) e vogliono costituire una base di comune riflessione ed elaborazione di proposte normative concrete ed efficaci.

SOMMARIO

Introduzione. Il crescente contrasto all'immigrazione

I. La disciplina dell'ingresso e del soggiorno

RACCOMANDAZIONI – Necessità di ripensare il sistema di ingresso per renderlo più adeguato a diverse esigenze di mobilità ed all'effettivo incontro di domanda e offerta di lavoro

II. Il “diritto penale dell'immigrazione”

RACCOMANDAZIONI – Necessità di depenalizzare le irregolarità

III. Il sistema di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi

Incurtus – I costi delle politiche di respingimento ed allontanamento

RACCOMANDAZIONI – Necessità di una disciplina dei respingimenti e degli allontanamenti conforme alle norme costituzionali, comunitarie, convenzionali ed internazionali

IV. I Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)

Incurtus – I costi dei CIE

RACCOMANDAZIONI – Necessità di ripensare il sistema di accertamento dell'identità e di espulsione dei migranti irregolari

V. Gli interventi “emergenziali”

RACCOMANDAZIONI – Necessità di circoscrivere rigidamente gli interventi di emergenza

POSTILLA

Le parole del controllo dell'immigrazione nella comunicazione politica e mediatica

RACCOMANDAZIONI

INTRODUZIONE

IL CRESCENTE CONTRASTO ALL'IMMIGRAZIONE

La prima legislazione che, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, ha affrontato il tema dell'immigrazione, si è occupata esclusivamente delle ripercussioni di quest'ultima sul mercato del lavoro, in attuazione della Convenzione OIL. Gli altri aspetti della disciplina degli *status* di straniero sono rimasti dunque a lungo disciplinati dalla previgente normativa, di matrice fascista (r.d. n. 773 del 1931, cd. "codice delle leggi sulla pubblica sicurezza") o da prassi amministrative (nonostante la riserva di legge prevista in Costituzione).

È stato solo con il primo flusso migratorio più consistente, proveniente dall'Albania, che sono state avviate discipline legislative maggiormente organiche (cfr. la cd. "**legge Martelli**", L. n. 39 del 1990; d.l. n. 107 del 1993 e n. 187 del 1993 – cd. "**decreto Conso**" – convertito in legge n. 296/1993; d.l. n. 489 del 1995 – cd. "**decreto Dini**" – convertito in legge n. 489/1995). Trattandosi di interventi svolti sull'onda di ingressi massicci, conseguenti a situazioni di crisi e conflitto in paesi vicini all'Italia, l'ottica è stata prevalentemente quella della gestione di situazioni impreviste, riflettendo così una visione delle migrazioni come un problema di ordine pubblico. Si tratta di una linea di tendenza ancora viva, pur in assenza di ragioni eccezionali o straordinarie, e presente anche nell'odierno "**Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero**" (D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche; **TUIM**).

Le asperità della normativa in tema di immigrazione sono state poi acuite, come si sa, dalla cd. "**legge Bossi-Fini**" (L. n. 189 del 30 luglio 2002), che ha irrigidito i requisiti per l'ammissione all'ingresso ed alla permanenza dello straniero nel territorio italiano, complicato il sistema dei flussi di ingresso, ha introdotto il "contratto di soggiorno" ed aggravato i controlli e i meccanismi sanzionatori di espulsione (v. *infra*, par. II). Si tratta di obiettivi espressamente esplicitati nel rapporto tecnico allegato alla legge "Bossi-Fini", ove si parla di contrasto al pericolo di un'"invasione extracomunitaria" e di neutralizzazione di ogni tentativo di eludere le procedure di espulsione.

Su questo quadro progressivamente repressivo si sono innestate le modifiche più significative di questi ultimi anni: i cd. "**pacchetti sicurezza**", ovverosia quell'insieme di atti normativi mediante i quali vengono inserite nel TUIM nuove misure punitive della situazione di clandestinità o di irregolarità del migrante. Il **d.l. n. 92 del 2008**, convertito in legge n. 125 del 2008, ha introdotto la cd. aggravante di clandestinità (dichiarata incostituzionale con sent. n. 249 del 2010), l'espulsione degli stranieri in caso di condanna a più di due anni di carcere, il crimine di aiuto nell'alloggio a migranti irregolari, un aumento di pena per chi facilita l'immigrazione irregolare o per chi impiega migranti privi del permesso di soggiorno. È ad opera di questo decreto, inoltre, che i centri di permanenza temporanei (CPT) sono stati trasformati in centri di identificazione ed espulsione (CIE) (v. *infra*, par. IV).

Sulla medesima scia si colloca la **L. n. 94 del 2009**, che ha introdotto il reato di immigrazione clandestina, ha previsto il prolungamento del periodo massimo di detenzione nei CIE a 180 giorni, il dovere di esibire il permesso di soggiorno per l'accesso ai pubblici servizi (ad eccezione degli sport, delle attività ricreative e dell'accesso ai servizi sanitari), la necessità di possedere il permesso di soggiorno per il matrimonio (previsione dichiarata incostituzionale con sent. n. 245/2011), l'estensione del tempo necessario per ottenere la cittadinanza mediante matrimonio, l'introduzione di una tassa per la domanda di cittadinanza, di richiesta o rinnovo del permesso di

soggiorno ed ha introdotto l'accordo di integrazione (su cui v. la dispensa *Integrazione dell'immigrazione*, par. IV).

Il più recente intervento in materia di immigrazione è contenuto nel **d.l. n. 89 del 2011**, convertito in legge n. 129 del 2011, e contempla alcune previsioni urgenti al fine di dare attuazione alle direttive comunitarie sulla libera circolazione dei cittadini europei (dir. 2004/38/CE) e sui rimpatri dei cittadini di Paesi terzi (dir. 2008/115/CE). Quest'ultimo intervento, noto come "pacchetto sicurezza 2011", pur se volto a ridurre alcuni elementi di incompatibilità della normativa securitaria italiana con il diritto comunitario, non perde però il carattere di contrasto alle immigrazioni: prevede infatti la possibilità di espulsione immediata forzata in caso di rischio per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, in caso di rischio di fuga, di violazione di misure di sicurezza adottate dal questore, del termine per il rimpatrio volontario o di misure amministrative cautelari per evitare il rischio di fuga (la cui violazione viene sanzionata con una multa dai 3.000 ai 18.000 euro), oltre ad un ulteriore incremento del termine massimo di detenzione in un CIE (che viene portato a **18 mesi**).

Come evidenziato dall'"Unione Camere Penali Italiane", l'ottica di questi interventi legislativi, di sempre maggiore contrasto non solo al fenomeno migratorio clandestino, bensì al fenomeno migratorio *tout court*, comporta una «**inaccettabile involuzione autoritaria**» dell'ordinamento che rischia di far collassare il già provato sistema carcerario italiano, comporta enormi costi per lo Stato, senza peraltro riuscire a garantire il perseguimento dei dichiarati fini securitari, e si poggia sulla violazione di alcuni principi costituzionali ed internazionali fondamentali, come vedremo nei paragrafi che seguono.

I. LA DISCIPLINA DELL'INGRESSO E DEL SOGGIORNO

La disciplina dell'ingresso e della durata del soggiorno regolare dei migranti è differenziata in funzione delle ragioni della migrazione e, fatti salvi i casi in cui sia possibile richiedere protezione internazionale (su cui v. la dispensa *Richiedenti asilo, rifugiati, apolidi*), si poggia principalmente su ragioni familiari (di ricongiungimento familiare) ed economiche.

È già a partire dall'ingresso che si iniziano a registrare però le prime perplessità, a fronte di una disciplina che prevede requisiti differenziati per i cittadini europei ed extracomunitari, ma che in entrambi i casi subordina alle disponibilità lavorative ed economiche qualunque ragione dello spostamento.

La libera circolazione all'interno dello spazio europeo, oggi disciplinata dalla **direttiva 2004/38/CE**, ammette differenziazioni fra le "diverse velocità" degli Stati (appartenenti ovvero esterni all'area Schengen) e svincola la legittimità della migrazione dalle precondizioni economiche solo in caso di **soggiorno inferiore a tre mesi**. È quando il **soggiorno supera i tre mesi**, invece, che quella funzionalizzazione viene in parte recuperata e che vengono introdotte alcune condizioni (alternative) volte ad assicurare che il cittadino europeo "ospite" non divenga un onere per lo Stato "ospitante": la direttiva n. 38 del 2004 ha, sì, eliminato per i soggiorni di lungo periodo la necessità di ottenere una carta di soggiorno nello Stato di residenza – rendendo sufficiente una semplice iscrizione presso le autorità competenti, ove esplicitamente richiesta dallo Stato interessato – ma ha subordinato la possibilità di lunga permanenza all'esercizio di un'attività di lavoro (autonomo o subordinato) o, per soggetti "inattivi" (ad esempio, studenti), alla disponibilità di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione sanitaria per sé ed i familiari a carico. Per quanto riguarda il condizionamento dell'iscrizione anagrafica alle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile di residenza, l'art. 8 della direttiva 38/2004 ammette

che uno Stato membro possa imporre un'iscrizione al comunitario che voglia soggiornare per più di tre mesi, ma collega tale iscrizione alla sola esibizione di un documento di identità valido e alla dimostrazione dei requisiti per il diritto di soggiorno (lavoro o assicurazione sanitaria e risorse).

Risulta chiaramente, dunque, come il superamento della funzionalizzazione economica dell'esercizio dei diritti di cittadinanza europea non sia ancora avvenuto del tutto, potendosi ravvisare piuttosto una soluzione ibrida che ha dato adito ad interpretazioni diversificate, specialmente nel rapporto con i **cittadini dei Paesi cd. "neo-comunitari"**. Le falle del sistema della libera circolazione europea sono emerse, infatti, a seguito dell'ingresso dei Paesi dell'Europa dell'est, la cui migrazione verso Paesi membri di più antica data spesso non si muove entro i canali privilegiati dello spostamento di cittadini abbienti o economicamente attivi (e dei familiari a loro carico).

In relazione a questi nuovi movimenti migratori intraeuropei sono riemerse le resistenze statali all'abbattimento dei confini ed è stata, da alcuni, promossa la possibilità di valorizzare lo strumento dell'allontanamento del cittadino comunitario dallo Stato membro di residenza tanto per ragioni economiche, quanto per ragioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza. È stata, in particolar modo, l'Italia a rivendicare in sede europea la possibilità per gli Stati di allontanare dal proprio territorio cittadini comunitari non in possesso di risorse economiche sufficienti per loro o per i loro familiari, sulla base di quanto disposto dagli articoli 7 e 8 della direttiva, senza nascondere come questa opzione fosse servente alla possibilità di espellere gruppi di cittadini neo-comunitari (in particolar modo di etnia Rom).

A fronte di tale eventualità, il Parlamento europeo ha assunto una netta posizione contraria, sostenendo il carattere *fondamentale* del diritto alla circolazione all'interno degli Stati membri per i cittadini dell'Unione e riaffermando la necessità di rispettare i limiti posti dalla direttiva a garanzia del soggetto destinatario di un provvedimento di allontanamento, il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità ed il divieto di espulsioni collettive (cfr. *infra*, par. III). L'ingresso di **cittadini extraeuropei**, invece, è subordinato al possesso di determinate capacità economiche ed esclude coloro che versano in condizioni di povertà e cercano di avviare un percorso di vita dignitoso in Italia. Le condizioni d'ingresso per i cittadini di Paesi terzi sono le seguenti: a) essere in possesso di uno o più documenti di viaggio validi che consentano di attraversare la frontiera; b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto a norma del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, e/o di un permesso di soggiorno valido; c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi; d) non essere segnalato nel SIS ai fini della non ammissione; e) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri dell'Unione europea, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche-dati nazionali degli Stati membri.

Il **sistema dei permessi**, però, non possiede una struttura sufficientemente agile e non considera adeguatamente la molteplicità di ragioni affettive, economiche e sociali che in una società dinamica possono essere sottese a *varie* esigenze di lunga permanenza in uno Stato differente da quello di cittadinanza. Una vicenda drammaticamente emblematica dell'incapacità statale di rispondere in maniera effettiva, concreta e compatibile con gli obblighi costituzionali ed internazionali alle legittime domande di ingresso e tutela di diritti umani è quella ripercorsa dal rapporto A Buon Diritto, riferita al flusso migratorio successivo alle "Primavere arabe", che ha

visto profughi provenienti da aree di conflitto e instabilità politica trattati come “clandestini”. In quell’occasione, solo in maniera subordinata a discutibili piani “emergenziali” (cfr. *infra*, par. V), è stata considerata l’ipotesi di ricorrere all’**art. 20 del TUIM**, che consente di adottare misure straordinarie di accoglienza e misure di protezione temporanea anche in deroga alle normali disposizioni del testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità. Il ritardo nella concessione di permessi temporanei, disposta solo con D.P.C.M. del 5 aprile 2011, e la sua subordinazione ad un accordo per i rimpatri con la Tunisia hanno causato, oltre ad un’attesa di oltre due mesi in condizioni disumane e degradanti, una disparità di trattamento ingiustificabile fra coloro che erano giunti dal NordAfrica entro la mezzanotte del 5 aprile (i quali hanno avuto riconosciuto il diritto al permesso di soggiorno temporaneo) e coloro che sono arrivati dopo (i quali sono stati rimpatriati, se provenienti dalla Tunisia, o riconosciuti come richiedenti asilo, se provenienti dalla Libia, con lunghissimi tempi di esame per le relative domande ed un gran numero di risposte negative). In quell’occasione non sono state effettuate neppure procedure di identificazione dei minori per avviare gli specifici percorsi richiesti dalla legge e dalla normativa internazionale, sottoponendo anche questi ultimi al medesimo destino degli adulti: rimpatrio o trattenimento nei centri, in attesa del trasferimento.

Non potendo in questa sede ripercorrere tutte le tipologie di permesso di soggiorno esistenti, può essere utile concentrarci sul meccanismo principale di ingresso e soggiorno regolare, costituito dal sistema dei cd. “**decreti-flusso**”, ossia dai decreti che – teoricamente ogni anno – fissano il numero massimo (selezione quantitativa) e, di volta in volta, quali caratteristiche o requisiti debbano possedere (selezione qualitativa) coloro il cui ingresso viene consentito, fissando una data per la presentazione delle relative domande. Le criticità di questo sistema sono numerose (cfr. ASGI [1]) e tali da inficiare la sua stessa capacità di rispondere ai fini che si prepongono. Innanzitutto, consentendo l’ingresso esclusivamente a coloro che già possiedono un contratto, per chiamata nominativa, viene impedito un reale incontro fra domanda e offerta di lavoro e si rende estremamente difficoltosa o (per chi non possiede già un punto di riferimento in Italia) *necessariamente* irregolare la ricerca del primo contratto. In secondo luogo, i flussi vengono collegati non tanto ad un riscontro di dati relativi alla domanda interna ed all’offerta esterna di lavoro o al vaglio di criteri in grado di offrire una corrispondenza effettiva fra richiesta di lavoro e capacità professionali del migrante (ad es. qualifiche professionali, titoli di studio, etc.), ma al criterio della priorità temporale della domanda e a meccanismi premiali verso paesi che collaborano a progetti di rimpatrio. Come se non bastasse, le frequenti deroghe alla cadenza annuale hanno reso l’ingresso per flussi uno strumento inaffidabile ed ineffettivo, tanto agli occhi dei datori di lavoro quanto agli occhi dei migranti.

Si tratta di difetti che, oltre a minare la possibilità per molti di godere di numerosi diritti costituzionalmente garantiti, **favoriscono l’occupazione in nero** (con tutte le conseguenze negative che essa possiede in termini di precarietà del soggiorno del migrante nel territorio, di esposizione a possibilità di sfruttamento e di maggiore vulnerabilità nei confronti della criminalità organizzata).

Inoltre, mentre il passaggio dalla condizione di regolarità a quella di irregolarità è estremamente facile (è sufficiente lo scadere del contratto di lavoro), il percorso inverso è particolarmente accidentato: le condizioni per accedere ad una **sanatoria** sono affidate al caso, così come fortuita, non prevedibile né programmabile è la possibilità del migrante di rientrarvi. La possibilità di **emersione** dei lavoratori in nero è stata altresì gravemente minata dalla legge n. 102 del 2009, che ha previsto condizioni restrittive per l’accesso alla regolarizzazione ed è entrata in corto circuito con le disposizioni del diritto penale dell’immigrazione: fra le numerose condizioni per la

regolarizzazione dello straniero irregolarmente soggiornante, viene infatti richiesta l'assenza di condanne per reati per cui è previsto l'arresto in flagranza, mentre l'irregolarità è stata oramai trasformata, in varia forma, proprio in un reato passibile di condanna in flagranza (v. *infra*, par. II).

Già a partire dal momento di ingresso, insomma, emerge con chiarezza che le possibilità di godimento dei diritti umani e di una legittima pretesa all'integrazione nel territorio italiano dipendono in maniera sostanziale dalle politiche sull'immigrazione e che queste devono essere, dunque, ripensate dalle fondamenta, strutturandole ed articolandole sulla base delle *varie* esigenze sottese alla migrazione (umanitarie, sociali, familiari ed economiche) e contemplando conseguentemente diverse misure e risposte differenziate in funzione di ciascuna di queste ragioni.

RACCOMANDAZIONI

NECESSITÀ DI RIPENSARE IL SISTEMA DI INGRESSO PER RENDERLO PIÙ ADEGUATO A DIVERSE ESIGENZE DI MOBILITÀ ED ALL'EFFETTIVO INCONTRO DI DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO

- introduzione dell'ingresso e permesso di soggiorno per **ricerca di lavoro** [ARCI; ASGI]
- **diversificazione delle possibilità di ingresso legale** per cittadini extracomunitari, tenendo in particolare considerazione i principi costituzionali, europei ed internazionali, di tutela dell'unità familiare e dei minori stranieri [ASGI]
- introduzione di un meccanismo di **regolarizzazione ordinaria** per ogni cittadino straniero già presente in Italia che dimostri lo svolgimento di una attività lavorativa o importanti legami familiari o affettivi [ASGI]
- **convertibilità** di tutti i tipi di permessi di soggiorno [ASGI]
- **rafforzamento del diritto al ricongiungimento familiare**, consentendo delle parziali deroghe ai requisiti reddituali e abitativi, stabilendo per i genitori gli stessi requisiti previsti per il coniuge e favorendo la regolarizzazione dei familiari che vivono già in Italia senza titolo di soggiorno [ASGI]
- assicurazione anche ai **minori** con genitori non autorizzati il rilascio di un titolo di soggiorno [ASGI]
- previsione di un permesso di soggiorno per motivi familiari allo straniero che, al **raggiungimento della maggiore età**, risulti a carico di uno o entrambi i genitori [A Buon Diritto]
- **coordinamento del sistema dei flussi con un censimento dell'offerta di lavoro** e con una pubblicazione periodica dei dati del fabbisogno occupazionale, mettendoli a disposizione del governo (per la redazione del decreto annuale) e dei potenziali migranti (per conoscere l'offerta italiana) [ASGI]
- previsione di elementi di **flessibilità delle quote programmate** (ad esempio sponsorizzazione e autosponsorizzazione) [A Buon Diritto]
- **inderogabilità della cadenza annuale del decreto flussi** [A Buon Diritto; ASGI]
- **tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento**, garantendo effettive forme di indennizzo, un iniziale "periodo di riflessione", il rilascio del permesso di soggiorno indipendentemente dalla collaborazione con l'Autorità giudiziaria e la non imputabilità per i reati commessi durante la fase di sfruttamento [ASGI]

- **estensione della durata** dei permessi di soggiorno [A Buon Diritto]
- **abrogazione del contratto di soggiorno** [ASGI]
- **semplificazione delle procedure** per il rilascio dei visti e di nulla osta, permessi di soggiorno e rinnovi, con minimo costo delle pratiche necessarie [A Buon Diritto]
- trasferimento della competenza al rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno ai **Comuni** [ASGI]
- **invio automatico**, senza il passaggio dalle rappresentanze consolari, dei documenti di ingresso (**visto**) per via postale [ARCI]
- introduzione di una corsia preferenziale per l'accesso ai lavoratori qualificati [A Buon Diritto]

II. IL “DIRITTO PENALE DELL’IMMIGRAZIONE”

L'*excursus* di politiche di controllo di cui dicevamo in Introduzione ha portato verso la creazione di un vero e proprio diritto penale speciale per i migranti, il cui picco è costituito senz'altro dai più recenti “pacchetti sicurezza” (cfr. i rapporti di Scuola Superiore Sant'Anna). Esso si compone di una serie di fattispecie incriminatrici in larga parte incompatibili con il diritto costituzionale, con il diritto comunitario e con il diritto internazionale, assoggettando a disciplina penale **condotte che non recano alcun danno a persone o cose e differenziando il regime giuridico** di determinate condotte sulla base della nazionalità del soggetto che le compie: condotte talvolta irrilevanti, se commesse da un italiano, divengono fattispecie penali, punite anche con l'arresto, se commesse da uno straniero.

Negli ultimi anni, la progressiva penalizzazione di fattispecie amministrative di irregolarità ha destato l'attenzione e la preoccupazione di numerosi attori nazionali ed internazionali, attirando critiche, raccomandazioni e sanzioni che meritano di essere ricordate per testare anche quanto la più recente involuzione autoritaria comporti dei danni di immagine dell'Italia nel contesto internazionale e quanto costose siano queste politiche da ogni punto di vista (umano, economico, diplomatico). Per svolgere questa verifica sarà necessario innanzitutto presentare, seppur in maniera essenziale, alcuni aspetti della connessione delle politiche incriminatrici alla cittadinanza, per poi volgere l'attenzione al costosissimo impianto giudiziario, di controllo e di trattenimento/espulsione ad esso connesso e l'enorme mole di diritti umani toccati dal nuovo sistema normativo.

Alcuni significativi esempi di costruzione di un diritto penale speciale per gli stranieri sono costituiti da:

- art. 6, comma 3, TUIM: mancato ottemperamento, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione, del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato. La **mancata esibizione di un documento** è divenuta così un **reato** penalmente rilevante, punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino a 2.000 €, nonostante la condotta non rechi danno ad alcuno o a qualcosa;
- art. 14, comma 5-ter, TUIM: **violazione, senza giustificato motivo, dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato**. Il “reato” è punito con la multa e comporta l'emissione di un nuovo provvedimento di espulsione, da eseguirsi preferibilmente tramite accompagnamento coattivo alla frontiera;
- art. 14, comma 5-quater, TUIM: **violazione del secondo ordine di espulsione**. Il “reato” è punito con l'adozione di un ulteriore decreto di espulsione, anch'esso da eseguirsi

preferibilmente tramite accompagnamento coattivo alla frontiera. Questa previsione crea una **spirale di condanne** per il compimento di un'unica condotta, in maniera incompatibile con i principi costituzionali di proporzionalità fra reato e pena e di necessaria finalità rieducativa della pena.

- **art. 13 TUIM: violazione di un divieto di reingresso**, punito con l'espulsione. Tale fattispecie si innesta problematicamente sulla spirale di condanne causata dall'art. 14, commi 5-*ter* e 5-*quater*.
- **art. 10-bis TUIM (cd. reato di immigrazione clandestina): l'ingresso o la permanenza irregolare** (ossia, in violazione di qualsiasi norma del TUIM) sul territorio italiano divengono un reato punito con un'ammenda o con l'ordine di espulsione. La pena – teoricamente accessoria – dell'espulsione è in realtà quella concretamente applicata nella maggior parte dei casi, poiché il reato in questione si applica in via largamente maggioritaria a migranti le cui condizioni economiche sono di bisogno e poiché l'ammenda non è in tal caso passibile di oblazione. I profili di dubbia costituzionalità e di incompatibilità con il diritto sopranazionale di questa fattispecie sono molteplici; per menzionarne solo alcuni: violazione del principio di eguaglianza e non discriminazione, violazione del principio di offensività, del diritto penale del fatto (e non dell'autore); del principio di solidarietà; elusione della “direttiva rimpatri”; mancato rispetto della gradualità nell'utilizzo di strumenti restrittivi della libertà personale, della necessità di privilegiare l'allontanamento volontario e di conferimento di un congruo termine al migrante per consentire l'eventuale regolarizzare della propria posizione.

Occorre inoltre ricordare che molto dubbia è la compatibilità con la Costituzione dell'affidamento della giurisdizione su questi reati al **giudice di pace** (competenza attribuita dal cd. “pacchetto sicurezza 2011”). Quest'attribuzione, oltre a marginalizzare ulteriormente il diritto penale dell'immigrazione rispetto al diritto penale “comune”, suscita consistenti dubbi di congruità, dal momento che i giudici di pace (cittadini onorari non assunti mediante concorso pubblico) sono in linea di principio competenti a decidere su reati bagatellari, in relazione ai quali la conciliazione rappresenta una reale possibilità. La loro posizione ordinamentale è dunque incompatibile con reati e sanzioni di maggiore rilievo (come quelli specifici del diritto penale dell'immigrazione) poiché minori sono le garanzie processuali e rara è la pubblicazione delle loro decisioni, rendendo così difficilmente conoscibili gli orientamenti interpretativi ed i dati quantitativi rilevanti.

Su questi numerosi profili di incostituzionalità del diritto penale dell'immigrazione la Corte costituzionale ha potuto intervenire solo parzialmente, per via delle ristrettissime possibilità di intervento del giudice costituzionale in una materia riservata alla discrezionalità del legislatore (cfr. ad esempio la reiterata dichiarazione di impossibilità di intervento sull'art. 10-*bis*). Per alcune pronunce rilevanti, v. le già menzionate sentt. nn. 249/2010 e 245/2011; la sent. n. 105/2001, in cui la Corte ha dichiarato che la detenzione dei migranti, in quanto restrizione della loro libertà personale, deve essere adottata nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost.; le sentt. nn. 222 e 223/2004, in cui la Corte ha dichiarato che la procedura per convalidare un ordine coercitivo deve rispettare pienamente il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.; la sent. n. 359/2010 dichiarativa dell'incostituzionalità della mancata previsione della scriminante del giustificato motivo per la fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-*quater*.

Più incisivi in materia sono stati alcuni interventi della Corte di giustizia, la cui sentenza *El Dridi* ha reso inapplicabili i commi 5 *ter* e *quater* dell'art. 14 TUIM – parte del nucleo fondamentale del diritto penale dell'immigrazione – con conseguente assoluzione degli imputati in processi pendenti e scarcerazione dei detenuti per condanna relativa a tali reati (o, ove incarcerati in

violazione della sentenza, acquisizione del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione); a seguito della sentenza *Sagor*; inoltre, alcuni giudici hanno ritenuto di poter disapplicare anche il reato di cui all'art. 10-*bis* (cfr. Trib. Monza n. 2560 del 2012).

RACCOMANDAZIONI

NECESSITÀ DI DEPENALIZZARE LE IRREGOLARITÀ

- attribuzione al **giudice ordinario** della competenza a decidere sui reati commessi da migranti, secondo le regole applicabili anche ai cittadini italiani [A Buon Diritto; ASGI; IUC; Scuola Superiore Sant'Anna]
- **abrogazione dell'art. 10-*bis*** TUIM [A Buon Diritto]
- **depenalizzazione** delle condotte di mancata esibizione dei documenti di ingresso e soggiorno [MEDU]

III. IL SISTEMA DI ALLONTANAMENTO DEI CITTADINI DI PAESI TERZI

La legge italiana prevede due strumenti per assicurare l'allontanamento di cittadini di paesi terzi dal territorio: il respingimento (alla frontiera o con accompagnamento alla frontiera) e l'espulsione (amministrativa o penale). Entrambi possiedono gravi tratti di incompatibilità con la Costituzione, il diritto comunitario ed il diritto internazionale, ripercorsi nel rapporto di Scuola Superiore Sant'Anna [1].

Il **respingimento** può essere adottato dalla polizia di frontiera o dal questore quando il soggetto non possieda i documenti necessari per l'ingresso o adeguata copertura finanziaria, sia stato segnalato secondo il Sistema di informazione Schengen (SIS II), costituisca un comprovato rischio per la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico o sia stato previamente espulso e non sia ancora scaduto il termine del divieto di reingresso. Si tratta di provvedimenti adottati con **largo margine di discrezionalità** nonostante implicino limitazioni alla libertà personale (e dunque l'art. 13 Cost. richiederebbe il rispetto della riserva di legge e della riserva di giurisdizione) e che pongono seri problemi di compatibilità il diritto comunitario ed internazionale (in particolare con la cd. "direttiva rimpatri", con il principio di *non refoulement*, con la proibizione di espulsioni collettive e di respingimenti verso paesi ove le persone siano esposte a rischio di tortura o trattamenti inumani e degradanti; cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentt. *Saadi c. Italia*, 28 febbraio 2008; *Trabelsi c. Italia*, 13 aprile 2010).

Specifici problemi da questo punto di vista ha destato in particolare il **trattato stipulato dall'Italia con la Libia**, il 30 agosto 2008, per il rimpatrio di migranti intercettati nelle acque del Mediterraneo, senza la previsione dell'obbligo di svolgere le dovute verifiche circa la presenza di potenziali richiedenti asilo all'interno delle navi respinte in alto mare. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti del Consiglio d'Europa (CPT) ha emanato un report, il 28 aprile 2010, in cui ha affermato che tale politica viola il principio di *non refoulement*, il diritto ad un trattamento individuale ed il diritto all'effettivo accesso al sistema di protezione internazionale; l'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite ed il Comitato contro la tortura hanno precisato che la responsabilità per queste violazioni e la giurisdizione, nonostante le acque fossero internazionali, è senz'altro italiana, sulla base del principio per cui la giurisdizione dello Stato si estende oltre i confini delle acque territoriali se c'è un effettivo controllo dell'area o delle persone interessate dai provvedimenti. Il 23 febbraio 2012,

infine, la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha condannato unanimemente l'Italia per violazione degli articoli 3, 43 e 13 CEDU (sent. *Hirsi c. Italia*).

Anche il sistema delle **espulsioni** possiede numerosi tratti di incompatibilità con la Costituzione e con le norme sopranazionali. La disciplina italiana contempla due tipi di espulsione (quella amministrativa, su ordine del prefetto o del ministro degli affari interni, e quella penale, su ordine del giudice e conseguente alla commissione di un reato). La Corte costituzionale, a tal proposito, ha chiaramente affermato che la mancanza di una netta distinzione fra questi due strumenti non è ammissibile, trattandosi di misure strutturalmente ed ontologicamente differenti e, pertanto, non utilizzabili in maniera alternativa (cfr. sent. n. 129 del 1995 e ord. n. 328 del 1996). Questa sovrapposizione, e dunque, la violazione del disposto costituzionale, è stata invece confermata dall'art. 10-*bis* TUIM e dall'art. 13, comma 2, TUIM, che prevede la possibilità di espulsione prefettizia nei casi di ingresso o soggiorno irregolare e minaccia alla pubblica sicurezza, senza peraltro precisare quali siano i criteri che costituiscono la forza maggiore o la minaccia alla pubblica sicurezza e senza la possibilità per il migrante di partecipare alla procedura che conduce verso la decisione sull'esistenza della minaccia (in violazione dei diritti di difesa, al regolare contraddittorio e ad un giusto processo).

Inoltre, il diritto internazionale conferisce protezione contro l'espulsione a numerose categorie di migranti: persone a rischio di tortura o persecuzione (per cui vige il principio di *non refoulement*), persone il cui rimpatrio è impossibile (come ad esempio gli apolidi), vittime di tratta o di traffico (cd. *smuggled persons*) il cui *status* è disciplinato da apposite convenzioni. In tali situazioni la condotta di permanenza ed ingresso nel territorio italiano non può, in virtù del diritto internazionale, essere considerata irregolare. Eppure l'art. 10-*bis* trova espressamente applicazione anche in questi casi (si veda ad esempio la previsione della sentenza di **non luogo a procedere** – anziché di assoluzione perché il fatto non sussiste – quando il migrante ottenga protezione internazionale).

Ancora, il sistema delle espulsioni è quello nel quale si annidano le principali **differenze tra previsioni normative e prassi applicativa**: la disciplina positiva richiede il rispetto di requisiti di forma (sottoscrizione, motivazione, informazioni funzionali al diritto di difesa), ma l'interpretazione che ne danno i giudici di pace è spesso "elastica" (la mancata sottoscrizione può essere surrogata da una nuova trasmissione di copia dell'atto con dichiarazione di conformità; l'obbligo di motivazione si considera adempiuto con il solo richiamo alle astratte previsioni di legge o mediante l'uso di formulari prestampati; l'assenza di informazioni sui mezzi di impugnazione non è considerata causa di nullità ma semplice irregolarità).

In linea generale, si riscontrano dunque **gravi violazioni del diritto di difesa**: la possibile mancanza di informazioni sulle modalità di impugnazione e di accesso all'assistenza legale; il mancato rispetto del contraddittorio e del diritto di fornire prove; le modalità di traduzione dei contenuti, che non assicurano l'effettiva comprensione da parte del destinatario; l'immediata esecutività del decreto di espulsione, che non garantisce un diritto di impugnazione effettivo né di richiesta di revisione del provvedimento ai sensi dell'art. 13 della Direttiva rimpatri; il frequentissimo inadempimento dell'obbligo di comunicazione all'autorità diplomatica; la mancanza di chiarezza circa la debita comunicazione alla persona interessata (generalmente, peraltro, il destinatario dell'espulsione è privo di copia dell'atto).

Quanto all'**esecuzione dell'espulsione**, secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno, l'accompagnamento coattivo alla frontiera si conferma quale modalità prevalente, nonostante le contrarie indicazioni della direttiva rimpatri, il preteso adeguamento alla direttiva da parte del "pacchetto sicurezza 2011" e le ripetute condanne in sede europea.

Si tratta di profili di incostituzionalità che meritano di essere considerati alla luce di un controllo sull'efficienza del sistema e della sua capacità di garantire effettivamente i fini securitari che si prepone. Tale analisi, secondo i dati rinvenibili nel rapporto Lunaria, dimostra infatti una **complessiva inefficacia** del sistema delle espulsioni ai fini del controllo dell'immigrazione irregolare: le persone allontanate dal territorio nazionale (tramite i respingimenti e i provvedimenti di espulsione) rappresentano infatti solo il 39,7% del totale dei migranti *rintracciati* in posizione irregolare. Tale incidenza è stata progressivamente decrescente tra il 2005 e il 2008 ed è tornata a crescere dal 2009, raggiungendo solo il 53,4% nel 2011, con il dispiegamento eccezionale (e costoso) di uomini e mezzi nel corso della cd. "emergenza NordAfrica".

Incursus

I costi delle politiche di respingimento ed allontanamento

I dati che dimostrano l'inefficienza complessiva del sistema di allontanamento e respingimento devono essere valutati anche in combinato con i dati relativi ai costi di queste politiche, ricostruiti nel rapporto Lunaria nel dettaglio, pur nella riscontrata difficoltà di ricognizione delle risorse pubbliche nazionali e comunitarie che supportano le politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare, determinata dalla **frammentazione delle fonti di finanziamento** e dalla **scarsa trasparenza** dei documenti ufficiali disponibili. Per fornire solo alcune cifre indicative, non essendo questa la sede ove possano riportarsi in maniera esaustiva tutti i dati rilevanti, possiamo far riferimento, ad esempio, al **cofinanziamento italiano al fondo europeo per la gestione delle frontiere esterne**, che è ammontato negli anni 2007-2012 a **166.303.268,90 Euro**, utilizzati – per menzionare qualche voce più significativa – per l'acquisto di nuove tecnologie volte ad identificare documenti falsi o falsificati, per la gestione dei visti, per la sorveglianza delle coste e per il pattugliamento in mare, per l'acquisto di aerei ed elicotteri destinati alle attività di pattugliamento e sorveglianza delle coste, autoveicoli per la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza destinati al pattugliamento delle coste e delle aree di sbarco. Ancora, rilevante in tale ambito è il **cofinanziamento italiano al Fondo Europeo per i Rimpatri**, che negli anni 2007-2012, per i rimpatri forzati, è ammontato a **26.099.692,47 Euro**, utilizzati specialmente per operazioni di rimpatrio con e senza scorta con voli di linea e charter e formazione del personale di scorta. Indicativa della direzione delle politiche in tal senso è anche la cifra, nettamente inferiore, stanziata per i rimpatri volontari (complessivamente, 19.313.767,90 Euro, contro i 37.193.503,70 Euro stanziati per i rimpatri forzati). Infine, meritano menzione anche gli **stanziamenti per la cooperazione con i Paesi terzi in materia di contrasto all'immigrazione irregolare** che, fra il 2005 e il 2012, sono giunti a **117.675.520 Euro**.

Posto che numerosi studi dedicati sia all'esperienza comunitaria che all'esperienza di altri Paesi di consistente immigrazione (come gli Stati Uniti d'America) dimostrano che il più efficace strumento di contrasto all'immigrazione irregolare non risiede nei presidi di frontiera, ma in strumenti di appianamento delle divergenze sociali e di controllo del mercato dello sfruttamento del lavoro irregolare, sorge spontanea la domanda se questi fondi non possano essere riallocati in maniera più efficiente e se non possano essere oggetto di una oramai da più parti invocata *spending review*.

È quanto è accaduto, ad esempio, con i fondi PON (Programma Operativo Nazionale) destinati alla "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", anch'essi in cofinanziamento europeo. Per gli anni 2000-2006, le misure finalizzate alla gestione dell'"impatto" hanno riguardato azioni di contrasto all'immigrazione irregolare (con altri 111 milioni di euro, dei quali **55.540.172,60**

Euro in cofinanziamento italiano), mentre negli anni 2007-2013 sono stati più proficuamente destinati all'“integrazione degli immigrati regolari” (cfr. dispensa *Integrazione*).

RACCOMANDAZIONI

NECESSITÀ DI UNA DISCIPLINA DEI RESPINGIMENTI E DEGLI ALLONTANAMENTI CONFORME ALLE NORME COSTITUZIONALI, COMUNITARIE, CONVENZIONALI ED INTERNAZIONALI

- Obbligo di ascolto del migrante in **regolare contraddittorio** prima dell'adozione del provvedimento di espulsione [Scuola Superiore Sant'Anna]
- **Limitazione dell'espulsione** ai reati più gravi ed introduzione di **incentivi al rimpatrio volontario** [ASGI; Lunaria]
- Necessità di una **regolamentazione dettagliata degli allontanamenti** che imponga di tenere in considerazione il diritto all'unità familiare, all'assistenza medica ed ai bisogni educativi del minore, secondo una valutazione da farsi caso per caso [Scuola Superiore Sant'Anna] e tenendo conto della natura e gravità delle violazioni commesse, della pericolosità del soggetto espulso [A Buon Diritto]
- Introduzione dell'**informazione obbligatoria sul diritto all'assistenza** di un legale e sulla possibilità di accedere al **gratuito patrocinio** all'inizio del procedimento di espulsione [Scuola Superiore Sant'Anna]
- Sottoposizione all'**autorizzazione del Parlamento** degli accordi di riammissione con i Paesi terzi [ASGI]
- **Abolizione dei respingimenti con accompagnamento** alla frontiera [Scuola Superiore Sant'Anna]
- Introduzione di **programmi specifici di “rimpatrio volontario e assistito”**, con riduzione dei tempi di divieto di reingresso, per gli immigrati che collaborino all'identificazione [A Buon Diritto]
- Introduzione **espresa** nella normativa interna della prevalenza delle modalità di espulsione non coercitive [A Buon Diritto]

IV. I CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE)

Nati per trattenere gli stranieri di incerta identificazione o gli irregolari in attesa di rimpatrio, i centri per stranieri sono pian piano aumentati di numero e tipologie divenendo i luoghi (o meglio, i non-luoghi) fulcro delle politiche per e sull'immigrazione. La previsione prodromica dello sviluppo dei centri si ha nel d.l. n. 489/1995 (cd. “decreto Dini”) ove è stato per la prima volta introdotto l'obbligo di dimora per gli stranieri in attesa di rimpatrio; previsione che ha portato verso il radicarsi della convinzione che la limitazione della libertà personale potesse essere un utile strumento di contrasto all'immigrazione clandestina e che il trattenimento potesse servire a meglio gestire le presenze irregolari.

La legge n. 563 del 1995 (cd. “legge Puglia”) ha istituito poi, nello stesso anno, i primi Centri temporanei di accoglienza (**CTA**) al fine di offrire immediato soccorso agli stranieri giunti irregolarmente in Italia e a procedere alla loro identificazione (volta a legittimare la loro presenza sul territorio italiano o a disporre l'espulsione). Sono stati questi primi centri, ancora pensati

principalmente in ottica di accoglienza, a fornire il modello per la legge Turco-Napolitano (L. n. 40/1998) ove è stato ammesso il trattenimento dei migranti, in casi di grave pericolo per l'ordine pubblico, in apposite strutture denominate Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA). Parallelamente, negli Stati europei ove si concludeva l'accordo di Schengen, l'abbattimento delle frontiere interne veniva accompagnato da strutture tali da assicurare che alla libera circolazione delle persone entro il territorio Schengen non corrispondesse un aumento dei rischi per la pubblica sicurezza.

In mancanza di indicazioni normative e di una regolamentazione chiara, il sistema del trattenimento ha conosciuto una progressiva estensione quantitativa e temporale sino a divenire uno dei principali strumenti di gestione dei flussi migratori e finché, a seguito del pacchetto sicurezza del 2008, le strutture destinate all'accoglienza dei migranti sono state convertite in centri di trattenimento ove condurre stranieri di incerta identità e provenienza o da espellere. Tutto ciò, senza che venisse svolto alcun intervento organizzativo o strutturale volto ad adeguare gli edifici alla loro nuova funzione ed in assenza di una legge generale che disciplinasse le condizioni di reclusione nei CIE.

L'articolo 14, comma 2, TUIM si limita a stabilire che allo straniero trattenuto nel centro debbono essere assicurati la necessaria assistenza, il pieno rispetto della dignità e la libertà di corrispondenza con l'esterno, ma la **mancanza di una disciplina uniforme** ha consentito lo sviluppo di **prassi molto differenziate**, con conseguenti importanti **disparità di trattamento**: in alcuni CIE, i detenuti possono ad esempio parlare con le loro famiglie al telefono ed utilizzare un cortile o aree comuni; in altri – la maggior parte – non esistono aree comuni, la possibilità di visite e di comunicazione con l'esterno è strettamente limitata e i reclusi si trovano in uno stato di totale inattività (per un quadro dettagliato delle misure e delle condizioni di vita nei vari CIE attualmente esistenti in Italia, cfr. il rapporto MEDU [4]).

Il dato che si registra è quello di un trattamento per molti versi peggiore rispetto a quello dei detenuti nelle carceri, mentre, per converso, gli elementi di **assimilabilità dei CIE alle strutture carcerarie** è andato aumentando: i centri sono generalmente progettati seguendo lo schema architettonico delle strutture carcerarie, sono circondati da alte mura e soggetti a videosorveglianza; le unità abitative sono separate l'una dall'altra da barriere metalliche o di plexiglas e i reclusi non possono spostarsi liberamente all'interno o lasciare il centro senza autorizzazione; gli uomini e le donne sono rigorosamente separati; la sorveglianza è assicurata da unità di polizia, sotto il controllo della Questura, e da personale militare; l'ingresso è consentito solo previa autorizzazione di un'autorità pubblica e previa identificazione del soggetto visitatore; sono proibiti gli oggetti che potrebbero essere utilizzati come armi (ad es. penne con tappi, graffette, materiale infiammabile – fra cui anche **giornali e riviste** –, scarpe con i lacci). Il risultato è un sistema che sembra volto non tanto ad *identificare ed espellere* quanto piuttosto a *sorvegliare e punire* (MEDU). Le regole del centro vengono spesso spiegate ai trattenuti al momento dell'ingresso solo verbalmente, senza rilasciare copie del regolamento né della carta dei diritti e dei doveri, al contrario di quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'interno del 30 agosto 2000 (*Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza Temporanea ed assistenza ai sensi dell'articolo 22, comma 1 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394*): le copie non vengono rilasciate nei CIE di Modena, Roma, Crotone, Trapani e Caltanissetta. Nel centro di Ponte Galeria, un volantino informativo viene affisso nei locali dei servizi dell'ente gestore (in luoghi dove i migranti non hanno accesso); a Lamezia Terme il documento informativo mostrato dall'ente gestore non è aggiornato e contiene informazioni erranee su aspetti importanti (come il tempo massimo di trattenimento); a

Caltanissetta, i responsabili dell'ente gestore hanno dichiarato di non essere al corrente di dover disporre di documenti di questo tipo da consegnare ai trattenuti (cfr. MEDU [4]).

L'assimilabilità dei CIE alle strutture carcerarie è stata espressamente riconosciuta dalla consulenza tecnica commissionata dal sindaco di Bari per la verifica delle condizioni di vita nel relativo CIE, dalla relazione del 6 marzo 2012 della commissione speciale per la difesa e la promozione dei diritti umani (<http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittumani16/Rapporto%20carceri.pdf>) ed anche da un Avvocato dello Stato nel caso Cosentino-Liberti contro il Ministro degli Interni.

Posta tale assimilabilità, il sistema detentivo nei CIE dovrebbe allora assicurare il pieno rispetto delle norme costituzionali riguardanti la **restrizione della libertà personale**, *in primis* dell'**art. 13 della Cost.** che prevede l'inviolabilità della libertà personale e la legittimità di una sua restrizione solo «nei casi e secondo le modalità previsti dalla legge» (cfr. in proposito le già menzionate sentenze della Corte costituzionale nn. 105 del 2001, 222 e 223 del 2004). Abbiamo visto, invece, come manchi una legge che disciplini la detenzione nei CIE e come ciò abbia dato adito allo sviluppo di prassi enormemente differenziate da Centro a Centro, ponendo così in essere **discriminazioni** e violazioni del principio di eguaglianza, dipendenti – per di più – solo dal caso (dal centro in cui si entra) e non da differenze di *status* legale, dalla commissione di una condotta lesiva di diritti o beni, dalla pericolosità dei soggetti internati o, più in generale, da elementi sui quali il migrante possieda una qualche discrezionalità. Ancora: l'art. 13 Cost. contempla anche una **riserva di giurisdizione**, ossia la necessità che sia un giudice a disporre o, quantomeno, a convalidare entro 48 ore un provvedimento restrittivo della libertà personale, mentre spesso ciò non avviene con riferimento ai trattenimenti all'interno dei CIE, nonostante si tratti di restrizioni alla libertà che possono perdurare legalmente per diciotto mesi e che, nella prassi, vanno spesso ben oltre. Considerevole è la percentuale di trattenimenti non convalidati dai giudici di pace (dal 5,21% del 2007, al 10% del 2010, al 6,75% nel 2011) congiunta peraltro alla singolare prassi, segnalata dagli avvocati esperti in materia, di convalidare i trattenimenti nonostante il decorso dei termini stabiliti dalla legge per il vaglio giurisdizionale.

L'incostituzionalità dell'intero sistema di reclusione nei CIE risulta aggravata da una preoccupante **mancanza di trasparenza** delle strutture: i regolamenti interni sono spesso inaccessibili, l'ingresso da parte di esterni è stato a lungo interdetto, l'accesso è consentito solo ad autorità amministrative, mentre i privati possono solo contare (o meglio, sperare) sulla volontà di chi vi lavora all'interno.

Così, mentre le autorità di vertice oppongono resistenze alle richieste di accesso alle informazioni, opponendo che i dati sarebbero 'sensibili' o ragioni di sicurezza pubblica, l'autorità amministrativa decide sovrana sugli accessi nei singoli CIE. Ne risulta un'**oscurità delle fonti** che regolano effettivamente il governo dei centri ed una sottrazione di parti del territorio dello Stato all'effettivo **controllo democratico**, in stridente violazione dei principi cardine di uno Stato di diritto (a partire, appunto, dal principio democratico). L'insufficiente attività di monitoraggio indipendente viola inoltre la linea-guida IV(89) degli *Standard del CPT* (Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti). Il Relatore speciale per le Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti ha dichiarato che «gli Stati dovrebbero adottare tutte le misure possibili per sospendere l'applicazione della detenzione come misura di contrasto dell'immigrazione» (*Human Rights of Migrants*, UN General Assembly A/65/222, 3 agosto 2010); l'UN Working Group on Arbitrary Detention, nel corso della 13° sessione (gennaio 2010) ha affermato: «pienamente consapevole del diritto sovrano dello Stato di

regolare il fenomeno migratorio (...) il trattenimento degli stranieri dovrebbe essere gradualmente abolito».

Occorre peraltro segnalare che all'interno dei CIE vengono convogliate persone dai vissuti molto differenti senza alcuna ragionevole distribuzione degli alloggi: migranti appena giunti nel nostro Paese, persone che vivono e lavorano da anni in Italia, persone provenienti dal carcere, giovani nordafricani giunti a seguito degli sconvolgimenti delle primavere arabe, anziani *clochard* stranieri, cittadini dell'Unione europea provenienti da paesi dell'est di recente adesione (circa questi ultimi, v. Trib. Torino, IX sez. civ., ord. 30 luglio 2012, che ha sancito l'illegittimità del trattenimento dei cittadini appartenenti all'Unione europea nei CIE oltre le 96 ore, stabilendo che, laddove questo avvenga, il cittadino comunitario ha diritto a chiedere allo Stato italiano un risarcimento danni per ingiusta detenzione). Entrano nei CIE, in maniera illegittima, anche soggetti che non dovrebbero: richiedenti asilo, vittime della tratta della prostituzione, donne in stato di gravidanza, minori. Per fornire qualche sconcertante dato: secondo l'ente gestore, nel CIE di Ponte Galeria di Roma le vittime di tratta costituiscono l'80% del totale delle trattenute; se si considera che il solo CIE romano assorbe la maggior parte delle donne in detenzione amministrativa in Italia (il 66% nel 2012), se ne ricava che oltre la metà delle trattenute appartiene ad una categoria vulnerabile per cui il trattenimento in un centro di identificazione ed espulsione appare quantomeno improprio, per la mancanza di strutture dedicate e per una condizione ambientale ove spesso le vittime si trovano a subire una situazione di convivenza e di controllo da parte di persone responsabili o coinvolte nel loro sfruttamento; ciò che spesso disincentiva loro alla denuncia ed all'accesso alle misure di protezione cui avrebbero diritto (MEDU [4]).

Inoltre, spesso gli stranieri irregolari non vengono trattenuti nel CIE più vicino alla zona o città di residenza del nucleo familiare o dei conoscenti, con conseguente separazione dei trattenuti dai figli, dai familiari e dagli amici residenti in Italia (in contrasto, ancora una volta, con i principi costituzionali, comunitari ed internazionali, di rispetto della vita privata e familiare e dell'interesse superiore del minore).

Ciò alimenta un già nutrito sospetto che i centri costituiscano, al pari dei dismessi manicomi, dei campi di lavoro e delle carceri, una novella “**istituzione totale**” con funzione di “discarica sociale” (MEDU).

Coloro che, con molta difficoltà, sono riusciti ad entrare o a ricevere informazioni parziali sul funzionamento e le condizioni di vita nei CIE (v. rapporti di Scuola Superiore Sant'Anna, MEDU, lasciateCIEEntrare, IUC) denunciano **situazioni gravemente degradanti**, che vanno dalla fatiscenza ed inadeguatezza delle strutture (cfr. Corte dei Conti, 2003; nel CIE di Ponte Galeria numerosi bagni non sono dotati di porte, il riscaldamento è spesso rotto e l'acqua sovente manca, le condizioni igieniche sono largamente insufficienti) all'allarmante numero di atti di autolesionismo, alla profonda sofferenza dovuta ad un'esistenza priva di possibilità di svolgere attività di alcun tipo, alla percezione della grave ingiustizia di una reclusione non connessa al compimento di condotte in grado di arrecare rischi ad alcuno, alla costante violazione dei diritti umani. I migranti che hanno conosciuto il carcere italiano e che sono stati in seguito condotti in un CIE ai fini dell'espulsione hanno denunciato in maniera inequivocabile le peggiori condizioni di vita nei Centri. Avverso queste condizioni, aggravate da un controllo di polizia spesso denunciato come aggressivo ed inadeguato, numerose sono state le proteste, le rivolte, gli scioperi della fame ed i tentativi di fuga dai Centri; talvolta i reclusi hanno deciso addirittura di togliersi la vita, ma le autorità italiane non hanno ancora dimostrato di volersi mettere in ascolto di queste voci (cfr. i rapporti MEDU [1 e 4]).

Di recente il Tribunale di Crotone (cfr. sent. n. 1410 del 12 dicembre 2012) ha riconosciuto la legittima difesa a tre cittadini nordafricani, protagonisti nell'ottobre 2012 di una rivolta nel CIE di Isola Capo Rizzuto e accusati di lesioni, resistenza a pubblico ufficiale e danneggiamenti: tutte condotte ritenute reazioni proporzionate all'offesa arrecata ai loro diritti fondamentali, argomentata sulla base delle condizioni di vita nel centro, descritte come «al limite della decenza». Un quadro della percezione delle condizioni giuridiche dell'ingresso e della permanenza nei CIE è fornito dal rapporto IUC, dal quale emerge che: i trattenuti non partecipano alle udienze di proroga del trattenimento, nonostante le numerose pronunce della Corte di Cassazione che lo richiedono (cfr. sentt. nn. 4544 e 10290 del 2010; 13117 e 13767 del 2011; 9596 e 10055 del 2012); la normativa italiana in materia di patrocinio a spese dello Stato non garantisce le consulenze esterne di specialisti (quali medici o psicologi) per visitare i trattenuti e redigere rapporti o referti qualora tali attività si rendano necessarie; manca una piena assistenza linguistica nel corso del trattenimento (il diritto all'assistenza di un interprete è infatti limitato al momento dell'udienza di convalida); il personale militare e le forze dell'ordine in servizio all'interno del CIE di Torino non ricevono una formazione giuridica e socio-culturale specifica per lavorare con persone provenienti da comunità e ambiti linguistici diversificati, con vittime di violenze, tratta, torture, traumi o conflitti.

Drammaticamente eloquente dei vizi strutturali del sistema detentivo nei CIE è il livello di garanzia di **assistenza medica** al loro interno. In primo luogo, essa è gestita autonomamente dall'ente di gestione, così che i CIE si trovano in un'anomala condizione di *extraterritorialità sanitaria* del tutto svincolata dalle ASL di riferimento, con le conseguenti disomogeneità cui già sopra abbiamo accennato (MEDU [4] denuncia che in alcuni CIE il servizio ha subito una preoccupante riduzione di orari e personale dove gli enti gestori si sono aggiudicati i nuovi appalti con aste al ribasso, come ad esempio a Bologna e a Trapani): per le donne trattenute spesso non è prevista alcuna assistenza medica dedicata, nonostante i vissuti di violenza denunciati all'arrivo nei Centri; le terapie farmacologiche che i detenuti ricevono sono solo palliative, con la grave conseguenza di nascondere i sintomi e di impedire l'effettiva cura di eventuali patologie in atto; si registra inoltre un consistente abuso di psicofarmaci. La vicenda di Omar, narrata nei rapporti MEDU [2 e 4], dimostra come tutti gli elementi fin qui evidenziati compongano una spirale nella quale il malato recluso rimane kafkianamente avvolto, a partire dalla reciproca sfiducia fra chi dovrebbe essere curato e chi dovrebbe curare (dovuta, da un lato, dalla percezione di una scarsa attenzione ai problemi di salute e, dall'altro, dal sospetto sempre presente di tentativi di simulazione di una qualche malattia); dinamica che pregiudica seriamente il normale rapporto medico-paziente. Tutto ciò è seriamente aggravato dall'impossibilità di accesso nei CIE di medici di fiducia (cosa che sarebbe consentita, invece, all'interno di una struttura carceraria), l'impossibilità di scelta del medico, la necessità di rivolgersi alle strutture pubbliche, fra problemi burocratici interni al CIE e all'interno della struttura sanitaria, i problemi linguistici, che si fanno di massimo rilievo di fronte ad un linguaggio medico-scientifico particolarmente specializzato e per i quali non sono previste adeguate garanzie (interpreti, traduttori, mediatori culturali) nell'una e nell'altra struttura.

Tutto ciò, per il solo "crimine" di aver attraversato il confine italiano.

Dinnanzi a tale situazione, occorre porsi con estrema serietà la domanda se tali centri siano, quantomeno, in grado di perseguire il fine cui sarebbero astrattamente preposti. Se si guarda all'**efficienza del sistema di reclusione nei CIE**, il dato che emerge in maniera lampante è infatti estremamente negativo poiché la maggioranza dei detenuti nei centri di identificazione ed espulsione non viene né identificata né espulsa: se si considera l'insieme degli immigrati irregolari

che si stima siano presenti in Italia (443.000 nel 2011 secondo le stime ISMU 2011; 500.000 secondo le stime EMN 2012), i CIE sono in grado di rimpatriarne ogni anno **meno dell'1%**.

Guardando alla capacità di identificazione e rimpatrio dei trattenuti, poi, il dato rimane non incoraggiante. Il rapporto MEDU [3] riporta i dati del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno a tal proposito utili: nel 2011 sono stati 7.735 (6.832 uomini e 903 donne) i migranti trattenuti; di questi solo la metà (3.880) sono stati effettivamente rimpatriati con un tasso di efficacia (rimpatriati su trattenuti) del 50,16%. Tale indicatore varia notevolmente da centro a centro: dal CIE di Modena sono stati ad esempio rimpatriati il 68% dei trattenuti, mentre da Brindisi appena il 30%. Se poi si compara il numero effettivo di rimpatri effettuati nel 2008 (anno in cui i termini massimi di trattenimento erano ancora di 60 giorni prima di essere prolungati a 6 mesi nell'agosto del 2009 e successivamente a diciotto mesi nel 2011) con quello del 2011, si registra peraltro una decrescita (4.320 a 3.880) nonostante l'aumento dei tempi di reclusione.

Dunque, altrettanto seria, specie in tempi di crisi economica quali quelli odierni, che stanno dettando il taglio netto di servizi e prestazioni essenziali, è la domanda se i costi connessi alla istituzione e gestione dei CIE siano ragionevoli.

Incursus

I costi dei CIE

Nella persistente assenza di informazioni sul punto da parte dell'amministrazione pubblica e dei gestori dei CIE, la Scuola Superiore Sant'Anna ha predisposto una stima dei costi dei CIE, costruendo delle proiezioni sulla base dei dati ISTAT e di quelli delle relazioni tecniche di accompagnamento ai disegni di legge. Occorre precisare che in un primo momento la ricerca è stata svolta mediante l'invio di un questionario a tutti i CIE italiani, con domande specifiche relative ai costi dei centri (gestione quotidiana, costi di costruzione/ristrutturazione, costi del personale, e così via), ma la mancanza di risposte ha richiesto di svolgere i calcoli basandosi sull'analisi delle varie relazioni tecniche di accompagnamento ai progetti di legge, divenuti poi leggi negli ultimi quattro anni, e sui dati forniti dal Ministero degli Interni in relazione ai migranti trattenuti nei CIE italiani dal 2009 a giugno 2011, sui quali si è basato il calcolo del costo dell'estensione fino a 18 mesi del periodo massimo di trattenimento.

I risultati di questi calcoli (che possiamo qui riportare solo in maniera sintetica; per il dettaglio cfr. il *Rapporto breve* Scuola Superiore Sant'Anna) sono degni di ogni considerazione: quanto ai costi di costruzione, la cifra stimata per l'anno 2008 è di **€ 3.000.000**, per l'anno 2009 di **€ 37.500.000**, per l'anno 2010 di **€ 37.500.000**; quanto ai costi di permanenza e gestione, di **€ 2.970.000** per il 2010, **20.075.000** per il 2011; a seguito dell'aumento dei tempi di reclusione massima, il costo complessivo stimato per la realizzazione di nuove strutture è pari ad **€ 117.000.000**, quello per la ristrutturazione di strutture esistenti è pari ad **€ 22.050.000**.

Occorre poi considerare il costo dell'aumento dell'attività dei giudici di pace, che ha comportato una spesa di **€ 434.000** nel 2010, **3.454.200** nel 2011, **5.271.200** dopo il 2012.

L'art. 5 del "pacchetto sicurezza 2011" ha destinato all'attuazione delle previsioni contenute nel provvedimento le seguenti risorse: € 16.824.813 per il 2011, 40.000.000 per il 2012, 40.000.000 per il 2013, 40.000.000 per il 2014. Ipotizzando differenti ipotesi di durata della detenzione fino al massimo di 540 giorni, il costo di gestione dei CIE varia tra gli € 147.475.304 e gli € 73.977.180. Inoltre, considerando la capacità corrente di 1.681 posti, il numero di nuovi posti necessari è 2.959: se la pubblica amministrazione decidesse di costruire nuove strutture per coprire tale

necessità, al costo medio di € 78.000 (rivalutato all'indice NIC ad € 82.056), il costo totale di costruzione sarebbe di € 244.803.704.

La **Corte dei Conti** italiana, nella revisione contabile del 2004, ha severamente criticato la spesa pubblica relativa alla costruzione e gestione dei CIE, per via dell'opacità del sistema e dell'impossibilità di valutare l'efficienza della pubblica amministrazione in tale settore, a causa della mancanza di obiettivi sufficientemente specifici da poter essere verificati. La Corte ha inoltre affermato che gli immigrati detenuti nel CIE sono solo una piccola frazione del numero di persone in posizione irregolare in Italia, mettendo dunque in questione l'efficacia del sistema e l'utilità di una spesa pubblica così elevata.

RACCOMANDAZIONI

NECESSITÀ DI RIPENSARE IL SISTEMA DI ACCERTAMENTO DELL'IDENTITÀ E DI ESPULSIONE DEI MIGRANTI IRREGOLARI

- **chiusura** dei CIE esistenti [ASGI; MEDU]
- previsione di un sistema di accertamento dell'identità e di trattenimento ai fini dell'espulsione **compatibile con l'art. 13 Cost.:** previsione per legge dei casi e dei modi della restrizione della libertà personale; necessità di convalide giurisdizionali degli eventuali trattenimenti entro 48 ore [Scuola Superiore Sant'Anna]
- riduzione a **misura eccezionale**, o comunque del tutto residuale, del trattenimento dello straniero ai fini del suo rimpatrio [MEDU]
- previsione di strumenti di **controllo da parte della Corte dei conti** delle politiche di immigrazione [Scuola Superiore Sant'Anna]

o, quantomeno, ove si vogliano mantenere le strutture,

- **riduzione dei tempi massimi di permanenza** (30 giorni, prorogabili una sola volta) [A Buon Diritto; Lunaria]
- introduzione della possibilità di un **ricorso** nel merito effettivo avverso il decreto di convalida del trattenimento dello straniero [IUC]
- previsione di **obblighi di trasparenza** delle strutture [Scuola Superiore Sant'Anna]
- previsione di legge della possibilità di **accesso ai CIE** in analogia con la normativa relativa all'accesso negli istituti penitenziari [A Buon Diritto]
- sistema di **aggiudicazione della gestione** dei CIE che anteponga la garanzia dei diritti fondamentali dei migranti alle necessità di risparmi [Scuola Superiore Sant'Anna]
- previsione di **verifiche periodiche** delle condizioni dei migranti nei CIE [Scuola Superiore Sant'Anna]
- introduzione divieto di reclusione nei CIE delle **donne vittime di tratta** [MEDU]
- **obbligo di avviare** la procedura di identificazione per stranieri detenuti nelle carceri penali durante il **periodo di detenzione**, onde evitare una seconda reclusione nel CIE all'uscita [ASGI; IUC; MEDU]
- standard alloggiativi in grado di assicurare spazi e comfort compatibili con la dignità della persona e delle sue esigenze fondamentali [MEDU]
- Informazioni esaustive circa la condizione di limitazione della libertà personale ed i diritti e i doveri che ne conseguono, sempre a disposizione dei migranti e fruibili in varie lingue [MEDU]

- Assistenza sanitaria con coinvolgimento diretto e monitoraggio costante del Servizio Sanitario Nazionale [MEDU]
- Servizi di salute mentale con adeguata assistenza psicologica e sostegno di medici–specialisti appartenenti ai Dipartimenti di Salute Mentale di riferimento [MEDU]
- Servizio di informazione e orientamento legale quotidianamente garantito da associazioni ed organismi di tutela dotati di riconosciuta esperienza e competenze specifiche [MEDU]
- Servizi di assistenza sociale e mediazione culturale assicurati da un numero congruo di operatori in modo da assicurare accessibilità e fruibilità adeguate [MEDU]
- Libertà di colloquio (con avvocati, familiari, conviventi, esponenti di culto, rappresentanti di associazioni, medici o comunque con persone terze) garantita da regole snelle che rendano tale diritto pienamente fruibile in ambienti che assicurino un'adeguata *privacy* [MEDU]
- Accesso di rappresentanti degli enti locali, di associazione e di organizzazioni di tutela, di esponenti della società civile e dei mezzi di informazione garantito in modo efficiente e trasparente [MEDU]
- Monitoraggio obbligatorio e costante delle condizioni dei migranti e del rispetto delle garanzie da parte del Garante dei detenuti e di operatori di organismi di tutela internazionali come l'OIM [MEDU]
- miglioramento delle **relazioni diplomatiche** con i paesi d'origine per velocizzare l'identificazione e l'eventuale rimpatrio, riducendo la permanenza nei CIE [IUC; Scuola Superiore Sant'Anna]
- introduzione di un'**Autorità indipendente per la trasparenza e l'accessibilità** nei Centri per stranieri, con compiti ispettivi e di relazione al Parlamento ed agli organismi istituzionali [A Buon Diritto]

V. GLI INTERVENTI EMERGENZIALI

Altra preoccupante caratteristica della disciplina dell'immigrazione è il frequente utilizzo di provvedimenti emergenziali: dal 2002 fino al 2011 i flussi migratori in ingresso sono spesso stati affrontati mediante dichiarazione di stati di emergenza, talvolta rinnovati addirittura per 10 anni, ammettendo così l'uso di ordinanze e provvedimenti di natura governativa piuttosto che, come si dovrebbe, di leggi parlamentari.

Un importante esempio della pervasività dello strumento emergenziale nella disciplina delle immigrazioni è costituito dalla gestione del “**caso Lampedusa**” e del consistente afflusso di nordafricani a seguito delle “primavere arabe”, la cui cronistoria viene ripercorsa nel rapporto A Buon Diritto.

In quel caso, il DPCM 12 febbraio 2011 ha decretato lo stato di emergenza sul territorio nazionale e pochi giorni dopo il Prefetto di Palermo è stato nominato «Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza» (ord. n. 3924 del 18 febbraio 2011) attivando un piano straordinario (per 50.000 profughi, avverso un numero effettivo di 14.918 persone) che ha aperto le porte ad una gestione delle risorse finanziarie non controllata dal Parlamento, ma affidata al fondo della Protezione civile, con accordi dal costo tenuto talvolta segreto. Il 7 aprile è stato poi emanato un decreto che dichiarava lo stato di emergenza umanitaria del territorio del Nord Africa, consentendo così deroghe alle normali procedure per gli interventi riguardanti quei territori, ed il 13 aprile (ord. n. 3933) è stato

nominato Commissario delegato, in sostituzione del Prefetto di Palermo, il capo del dipartimento della Protezione civile, prevedendo uno stanziamento finanziario di 30 milioni di euro.

Gli interventi conseguenti si sono svolti in **deroga alle leggi ed alle disposizioni costituzionali in materia di diritti umani**: sono stati istituiti centri di “accoglienza” e “solidarietà” contro il parere delle Amministrazioni locali; i migranti sono stati trasferiti (spesso con i polsi legati) in centri di varia natura e dislocazione geografica senza alcuna considerazione dei vissuti personali o della eventualità che avessero diritto a richiedere protezione internazionale; affidata al caso – all’autobus sul quale si saliva senza alcuna cognizione di causa o alla disponibilità di posti – è stata la distribuzione dei migranti nei CARA, in vecchi CPT dismessi, nei CIE o in altre strutture di fortuna approntate sul momento; sono stati istituiti CIE temporanei e “galleggianti” (alcune navi, la MOBY FANTASY, la MOBY VINCENT, e l’AUDACIA, sono state repentinamente trasformate in centri di trattenimento sui quali pende tuttora un’inchiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo per i reati di limitazione della libertà personale, violenza privata e illecita detenzione di minori); per i minori non accompagnati non sono state attivate le procedure di tutela né la richiesta di permesso di soggiorno per minore età; la privazione della libertà personale non ha mai trovato fondamento in alcun provvedimento amministrativo o giurisdizionale; in diversi luoghi è stato impedito l’ingresso a giornalisti e a parlamentari; la situazione di Lampedusa è stata utilizzata dal governo italiano come mezzo di pressione sul governo di Tunisi per incentivare i rimpatri, nonostante in Tunisia l’emigrazione non autorizzata costituisca una fattispecie penalmente punibile e nonostante le perduranti situazioni di instabilità e conflitto.

Altro caso emblematico delle ingenti limitazioni ai diritti umani connesse a provvedimenti emergenziali è costituito dalle ordinanze del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678 con le quali il Presidente del Consiglio dei Ministri ha dettato disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo “stato di emergenza” relativo agli **insediamenti di comunità nomadi** in alcuni territori (cfr. “Decreto per l’Emergenza Nomadi” (**DEN**), sul quale torneremo nella dispensa *Integrazione dell’immigrazione*, par. II). Dopo ben 42 mesi di funzionamento, il 16 novembre 2011 il Consiglio di Stato (sent. n. 6050) ha annullato il DEN e i suoi regolamenti di attuazione, poiché le misure non erano fondate su una vera e propria emergenza collegata alla presenza di popolazioni Rom e Sinti e perché le disposizioni contenute nei regolamenti di attuazione applicati a Milano e Roma (i “Regolamenti dei campi nomadi”) erano sproporzionate e non servivano alcuno scopo legittimo. È con grande rammarico, quindi, che dobbiamo ancora registrare un ricorso per Cassazione da parte del governo avverso questa decisione, in relazione al quale ancora il procedimento è pendente.

Estremamente problematico è poi lo strumento dei **provvedimenti contingibili e urgenti** che i sindaci possono emanare ai sensi dell’art. 54 del d. lgs. n. 267 del 2000 (per come modificato dal d.l. 92/2008 e dall’intervento della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011) al fine di prevenire e di eliminare pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. L’ampiezza e la genericità dei criteri che legittimano il ricorso a tali strumenti normativi ha favorito un uso più o meno “largo” di tale potere da parte dei sindaci, dando così vita ad un fenomeno di “**razzismo federale**” e di limitazione dei diritti (specialmente sociali) su base territoriale. A misure differenziate sono stati così sottoposti, ad esempio, l’iscrizione all’anagrafe degli stranieri con precedenti penali o con un reddito inferiore all’importo dell’assegno sociale, l’abitabilità degli edifici, l’erogazione di benefici assistenziali, familiari e del cd. bonus bebè, il diritto di riunione in lingua diversa da quella italiana, la celebrazione di funzioni religiose e la libertà di culto. È sempre sulla scorta di questi interventi che in alcune aree territoriali sono state

adottate disposizioni eufemisticamente note come norme “anti-kebab”, “anti-burqua” e “anti-burquini”. Si tratta di interventi normativi sanzionati dalla Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza del Consiglio d’Europa (ECRI; cfr. rapporto 2011, in <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ITA.pdf>) e che non si muovono nella prospettiva indicata dal Comitato Economico e sociale europeo (v. parere *COM(2011) 743 definitivo* (2012/C 191/23), in <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:191:0134:0141:IT:PDF>; sul punto torneremo nella dispensa *Integrazione*, parr. I e II).

Dinnanzi ad interventi di riconosciuta illegittimità, si rende improcrastinabile un intervento di riforma normativa stabile, l’introduzione di leggi capaci di guardare in maniera complessiva e generale alla disciplina delle migrazioni in ingresso e, quindi, di affrontare il fenomeno nella sua effettività, di confrontarsi con il reale svolgersi dei rapporti giuridici e sociali degli stranieri in Italia, per verificare quali siano le reali esigenze di una società mobile e complessa e quali le prospettive migratorie, per guardare con lungimiranza – come la legislazione deve – al contesto sociale sul quale incide.

RACCOMANDAZIONI:

NECESSITÀ DI CIRCOSCRIVERE RIGIDAMENTE GLI INTERVENTI DI EMERGENZA

- provvedere ad una **disciplina legislativa parlamentare stabile ed effettiva** della tutela dei diritti dei stranieri, valida almeno nei suoi principi e negli *standard* di tutela minimi inderogabili su tutto il territorio italiano [ASGI]
- **circoscrizione rigida delle fattispecie giustificative dell’emergenza**

POSTILLA

Le parole del controllo dell'immigrazione nella comunicazione politica e mediatica

La possibilità che certe politiche, piuttosto che altre, vengano condivise, richieste o tollerate dall'opinione pubblica dipende dalla maniera nella quale le questioni vengono presentate, da quanto l'informazione esista e sia veicolata in maniera corretta. Per quanto riguarda, in particolare, le politiche sull'immigrazione, emerge in maniera piuttosto chiara, ad un occhio attento, come esse prendano l'avvio da dichiarazioni politiche che, veicolate dai media ed accompagnate da un uso improprio delle parole di riferimento, producono un'immagine del fenomeno migratorio viziata e talvolta orientata a porre le basi per giustificare talune soluzioni normative. In un meccanismo circolare fra pratiche, discorsi pubblici, *media* e mondo politico, i *media*, che dipendono produttivamente dalle fonti ufficiali, ospitano volentieri o fanno proprio il loro discorso (come discorso degli "esperti"). Ciò che appare sui giornali, o nelle televisioni, sposa dunque lo sguardo delle istituzioni e al tempo stesso gli dice come parlare, traducendo in linguaggio quotidiano il loro punto di vista [Associazione Carta di Roma]. Si mescolano così problemi di linguaggi e di conoscenze inadeguati e punti di vista parziali.

A fronte di questa consapevolezza, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, in collaborazione con l'UNCHR e numerose associazioni attive sui temi dell'immigrazione hanno redatto la **Carta di Roma**: un codice deontologico su migranti, richiedenti asilo, rifugiati e vittime di tratta in vigore dal giugno del 2008. La stipula della Carta ha avuto inoltre il merito di dare avvio ad un dibattito e ad una serie di iniziative istituzionali ed universitarie sul tema dell'informazione riferita a migranti e minoranze: nel dicembre 2011 è stata creata un'associazione Carta di Roma per dare piena attuazione al protocollo deontologico; da allora è stato istituito un osservatorio che monitora l'informazione prodotta sull'argomento, interviene per sensibilizzare i giornalisti e i direttori sull'importanza del rispetto del codice e organizza la formazione nelle redazioni e nelle scuole di giornalismo.

Il libro "Parlare civile" di Redattore Sociale costituisce uno strumento che Carta di Roma ha adottato come aggiuntivo al glossario contenuto nella codice e nelle Linee Guida, analizzando la genesi di alcune parole chiave sui temi dell'immigrazione – così come di altre basi di discriminazione (genere, orientamento sessuale, disabilità) – e proponendo una riflessione documentata sul significato sociale e stigmatizzante che esse hanno assunto nel linguaggio comune.

Più nello specifico, per quanto concerne le politiche di controllo, non vi è dubbio che la scelta delle parole abbia costituito un sostrato indispensabile a veicolare la percezione del fenomeno migratorio. La ripetizione costante, ad esempio, della parola "**clandestino**" per far riferimento ai migranti produce un effetto sull'ascoltatore differente da quella che produrrebbe la parola "irregolare" poiché porta con sé una sensazione di ombrosità, di nascosto, di illecito. Se si riflette, poi, sul fatto che, molto spesso, sia nella comunicazione politica che in quella giornalistica, si parla di "sbarchi di clandestini" con riferimento a potenziali richiedenti asilo e rifugiati – ossia di persone che hanno pieno titolo giuridico per entrare nel suolo italiano – si coglie quanto fuorviante sia accostare il concetto di clandestinità a determinati stranieri (generalmente quelli che giungono in Italia in condizioni di maggiore difficoltà e vulnerabilità: non è mai

“clandestino” lo straniero cittadino europeo; torna ad esserlo chi proviene dai Paesi dell’Est, pur se dotato del medesimo *status* giuridico).

La percezione della migrazione come un fenomeno clandestino, il binomio tra irregolarità e criminalità, tematizzato da alcune forze politiche, poi enfatizzato ed alimentato dal mondo dei *media*, sono valsi senz’altro a giustificare la necessità di politiche securitarie così come, parallelamente, le politiche emergenziali sono state frequentemente precorse ed accompagnate da vocaboli allarmistici o allarmanti: gli sbarchi di Lampedusa sono stati accompagnati da una campagna politica e mediatica che ha parlato di “**esodo biblico**”, di “**tsunami umano**”, di “**ondata infinita**”.

Rimane in ogni caso frequente, ed indipendente da particolari incrementi di flusso migratorio in entrata, il ricorso ad espressioni del tipo “l’**invasione** dei romeni”, “l’**invasione** dei cinesi”, “l’**invasione** delle partorienti”. Si tratta di locuzioni orientate, che creano una percezione di minaccia proveniente dall’esterno.

In una logica esponenziale, poi, l’utilizzo di questi vocaboli anche negli atti normativi e giuridici rafforza e contribuisce alla persistenza di questa retorica securitaria. Si ricordi, per fare qualche esempio, che l’allegato tecnico della Legge Bossi-Fini parlava di contrasto all’“invasione extracomunitaria” o si pensi, come rilevato anche dal CERD, alla scelta della denominazione “**Pacchetto Sicurezza**”, che conferisce un *imprimatur* governativo ad una precisa immagine dell’immigrato. Allo stesso modo, il riferimento alla “lotta all’immigrazione clandestina” contenuto nel Trattato di “amicizia” stipulato fra l’Italia e la Libia è mistificatorio, considerato che l’immigrazione proveniente dalla Libia contemplava in larghissima misura aventi diritto all’ingresso nel territorio statale (potenziali rifugiati) e che, semmai, il rimpatrio presso la Libia procurava problematiche di rispetto del divieto di espulsione o respingimento verso paesi ove è dubbia la tutela dei diritti umani e la garanzia che non vengano adottati trattamenti disumani e degradanti.

A chiudere il cerchio e far da contraltare alla durezza delle parole riferite agli immigrati vi è poi la ben diversa indulgenza e morbidezza di quelle riferite all’“**accoglienza**” da parte dello Stato italiano: senz’altro mistificante è, ad esempio, l’uso del termine “**ospiti**” per far riferimento ai “reclusi”, “internati”, “trattenuti” nei CIE. Quanto a questi ultimi, peraltro, si è già avuto modo di sottolineare come preoccupante sia stata l’esclusione della possibilità di ingresso della stampa, che a lungo ha escluso la possibilità di una libera informazione. Non può non cogliersi un parallelo, da questo di vista, con l’esclusione dei giornalisti talvolta disposta dai decreti di emergenza, con riferimento alle zone interessate.

RACCOMANDAZIONI

- Si rende necessario l’uso di parole più opportune e in grado di rendere nella maniera più corretta e non strumentale concetti, situazioni e fenomeni di riferimento. Alla parola clandestino potrebbe essere sostituita, ad esempio, la parola “irregolare” o la locuzione “senza documenti” (secondo l’esempio anglosassone e francese, che utilizzano le espressioni “undocumented person” e “sans papier”) o ancora più semplicemente “migrante”; va evitato l’uso di espressioni allarmistiche per riferirsi ad un normale, fisiologico e strutturale movimento migratorio, nonché alle giuste richieste di protezione di persone che si trovano nel pieno diritto di domandarla; va riferita con parole congrue la situazione di reclusione che interessa i migranti trattenuti in maniera forzata all’interno di strutture italiane [Redattore Sociale]
- Occorre prevedere strumenti di implementazione della Carta di Roma [CERD]
- Sostenere la piena applicazione della Carta di Roma [Associazione Carta di Roma]

- Previsione di un obbligo (corredato di sanzioni) per le forze politiche di redigere e sottoscrivere un codice di autoregolamentazione che vieti l'uso del discorso d'odio [Associazione Carta di Roma]
- Adozione da parte della Commissione di vigilanza RAI di *policies* interne più chiare, definite e misurabili sulla diversità [Associazione Carta di Roma]
- Occorre garantire l'accesso ai centri per gli operatori dell'informazione [A Buon Diritto; Scuola Superiore Sant'Anna]
- Occorre assicurare un dialogo costante tra associazioni ed operatori dell'informazione perchè abbiano elementi informativi adeguati e contestualizzati [Associazione Carta di Roma]

INDICE DEI RAPPORTI DI RIFERIMENTO PER LE DISPENSE

A BUON DIRITTO, *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia*, giugno 2012, <http://www.abuondiritto.it/upload/files/Lampedusa.pdf>

ASGI [1], *I dieci punti della riforma del diritto all'immigrazione*, gennaio 2013, http://www.asgi.it/public/parser_download/save/i.10.punti.di.riforma.asgi.2013001.pdf

ASGI [2], *Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018*, gennaio 2013, http://www.asgi.it/public/parser_download/save/i.10.punti.di.riforma.asgi.2013000.pdf

ASGI [3], *Rapporto ombra al Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni razziali*, 5 marzo 2012, http://www.asgi.it/public/parser_download/save/asgi_osiji_report.pdf

ASGI [4], *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia. Quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2040&l=it

CARTA DI ROMA, *Linee-guida per l'applicazione della Carta di Roma. Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo*, <http://www.cartadiroma.org/cosa-e-la-carta-di-roma/linee-guida/>

CERD [1], Ottantesima sessione, 13 febbraio - 9 marzo 2012, *Esame dei rapporti presentati dagli Stati parti ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione Osservazioni conclusive del Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale*, reperibile in http://www.asgi.it/public/parser_download/save/cerd_raccomandazioni_09032012_ita.pdf

CERD [2], *Committee on the Elimination of Racial Discrimination Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention Sixteenth to eighteenth periodic reports of States parties due in 2009, Italy*, 23 March 2011, reperibile in http://www.asgi.it/public/parser_download/save/cerd_rapporto_governo_italiano_21032011.pdf

CIR [1], *Rapporto 2011*, in *Cirnotizie-Mensile del Consiglio italiano per i rifugiati*, luglio-agosto 2012, Anno, XXI, n. 7-8

CIR [2], *Le strade dell'integrazione. Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni*, giugno 2012

CIR [3], *Progetto "In the sun" alla luce del sole. Ricerca sul fenomeno dell'apolidia tra le comunità rom in Italia. Rapporto finale*, 1 febbraio 2013

DEDALUS, *Diritti violati. Indagine sulle condizioni di vita dei lavoratori immigrati in aree rurali del Sud Italia e sulle violazioni dei loro diritti umani e sociali*, maggio 2012, <http://www.coopdedalus.it/notizie/2012-06-21.pdf>

IUC, *Betwixt and Between: Turin's CIE. A Human Rights Investigation into Turin's Immigration Detention Centre*, settembre 2012, http://www.iuctorino.it/sites/default/files/docs/CIE_Report_September2012.pdf

ITALIAN NETWORK ON RACIAL DISCRIMINATION (Archivio memorie migranti, Associazione 21 luglio, Associazione Carta di Roma, Lunaria, ASGI, Borderline Sicilia, Articolo 3-Osservatorio sulle discriminazioni e Unione forense per la tutela dei diritti umani), *Information Paper on Racist Hate Speech*, 28 agosto 2012, <http://www.unionedirittiumani.it/wp-content/uploads/2012/07/Information-paper-on-racist-hate-speech-Italian-network-on-racial-discrimination.pdf>

LUNARIA, *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*, in corso di pubblicazione

MEDU [1], *Le sbarre più alte. Rapporto sul centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria a Roma*, maggio 2012, http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/LE_SBARRE_PIU_ALTE.pdf

MEDU [2], *I CIE, la salute e la dignità umana: la storia di Omar*, settembre 2010, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/2012/09/i-cie-la-salute-e-la-dignita-umana-la-storia-di-omar/>

MEDU [3], *L'iniquo ingranaggio dei CIE. Breve analisi dei dati nazionali completi del 2011 sui centri di identificazione ed espulsione*, Luglio 2012, http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/LINQUO_INGRANAGGIO.pdf

MEDU [4], *Arcipelago CIE. Indagine sui Centri di identificazione ed espulsione italiani*, Formigine (Modena), 2013

PARSEC, *Risorse di cittadinanza. Le associazioni di immigrati tra vincoli e opportunità*, giugno 2012, http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti/Documents/Manuali-Studi/Risorse_di_Cittadinanza_web.pdf

REDATTORE SOCIALE (a cura di), *Parlare civile. Comunicare senza discriminare*, Milano-Torino, 2013

SCUOLA SUPERIORE SANT'ANNA [1], *The Criminalization of Irregular immigration: Law and Practice in Italy*, Pisa University Press, 2012, <http://www.wiss-lab.dirpolis.sssup.it/files/2013/03/Libro-dirpolis.pdf>

SCUOLA SUPERIORE SANT'ANNA [2], *Rapporto breve*, in corso di pubblicazione

SENZA CONFINE, *Le voci sospese. La qualità dell'ascolto nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale*, gennaio 2013, in corso di pubblicazione