



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

## **PER UNA RIFORMA DELLA NORMATIVA IN TEMA DI IMMIGRAZIONE**

Nel richiamare innumerevoli prese di posizioni e documenti (v. allegati), appare opportuno ribadire fermamente: l'istituzione dei CPT rappresenta una ferita aperta nel sistema giuridico italiano, in quanto ha determinato per la prima volta l'introduzione della «detenzione amministrativa», essendo prevista la privazione totale della libertà della persona in assenza di reato: le modifiche introdotte dalla L. Bossi Fini, con la conseguente introduzione di reati puniti con pene pesantissime in relazione al mancato allontanamento volontario del soggetto espulso, ne hanno esteso ancor più la portata rendendoli sempre più intollerabili; Essi sono in realtà dei luoghi di "non diritto", e la loro mancanza di trasparenza è così evidente e drammaticamente dimostrata dai tragici eventi occorsi a Trapani, a Lampedusa, a S.Foca.

I CPT sono inoltre inefficaci: pur nella incertezza delle statistiche, lo stesso rapporto 2004 della Corte dei Conti, oltre a stigmatizzare la difficoltà di ricevere dati, mette comunque in rilievo come molto meno della metà delle persone trattenute vengano poi effettivamente espulse. Questo significa che il trattenimento delle persone, previsto all'unico scopo di eseguire l'espulsione, non solo fallisce gravemente nell'obiettivo prefisso, ma determina la trasformazione della detenzione amministrativa in una vera e propria pena, comminata in assenza di reato. E questo appare ancor più intollerabile se si considerano i costi di tali strutture: recenti ricerche (v. ICS) hanno messo in rilievo come il costo medio giornaliero del mantenimento di un richiedente asilo si aggiri intorno ai 25 euro, mentre il costo medio di mantenimento di una persona all'interno di un CPT sia intorno ai 71 euro, e questo senza considerare il notevolissimo costo delle forze di polizia appositamente dislocate. L'iniquità e la miopia della attuale politica che fa della espulsione l'unico mezzo di governo del fenomeno della immigrazione è evidente. Sono infatti previste ben sei forme diverse di espulsione: espulsione come misura di sicurezza, espulsione come misura alternativa alla detenzione, espulsione come sanzione sostitutiva della detenzione, espulsione del Ministro



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

dell'Interno per ragioni di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, espulsione amministrativa del Prefetto e, ultima arrivata, espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo. Si consideri inoltre che l'espulsione del Prefetto, la più comune, viene prevista come sanzione identica per ipotesi diversissime, che vanno dall'ingresso totalmente clandestino alla perdita del lavoro, in fase di rinnovo del permesso di soggiorno, per un periodo superiore a sei mesi. E' pertanto assolutamente necessario riformare radicalmente l'istituto della espulsione, correlandolo con adeguate ed efficaci politiche di ingresso legale « conveniente », nonché con forme di regolarizzazione a regime : deve conseguentemente restare uno strumento del tutto residuale, da applicare in casi di evidente gravità e la cui esecuzione deve avvenire nel rispetto assoluto dei termini costituzionali di difesa e tutela della libertà della persona.

Dicembre 2005

Lorenzo Trucco

Roberto Lamacchia

*(Associazione Studi Giuridici  
sull'Immigrazione)*

*(Portavoce Associazione Giuristi  
Democratici)*



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

## ***BREVI NOTE RELATIVE A MODIFICHE NORMATIVE IN TEMA DI IMMIGRAZIONE..***

Per quanto concerne la normativa sull'immigrazione, si enucleano una serie di punti nodali , che si possono così molto sommariamente riassumere:

**INGRESSI** sul territorio.

Il sistema delle quote di ingresso ( ci si riferisce ovviamente a quelle per lavoro), ha dimostrato ormai il suo fallimento, come confermato dalla politica ricorrente delle sanatorie (1986; 1990;1995;1998;2002). La finzione dell'incontro a distanza della domanda e dell'offerta di lavoro non è più tollerabile. Va dunque rivisto il meccanismo di ingresso, la cui caratteristica principale deve essere la "convenienza", per il lavoratore e il datore di lavoro, e dunque svincolato da quote rigide, quantomeno per colf, badanti, lavoro stagionale : in caso contrario le spinte migratorie porteranno a scegliere altre vie illegali;

Non deve essere un sistema rigido, ma al contrario "flessibile", con possibilità di ingresso per ricerca lavoro e convertibilità ampia nell'ambito delle diverse tipologie dei titoli di soggiorno. Bisogna assolutamente superare l'ottica attuale secondo cui per il soggetto straniero è facilissimo passare da una posizione regolare ad una irregolare, mentre è praticamente impossibile il percorso inverso. Al contrario devono essere previste a regime delle forme di regolarizzazione permanente, in presenza di determinati requisiti ( ad es lasso di tempo sul territorio, possibilità di lavoro,etc)

**SOGGIORNO** sul territorio.

Lo scopo precipuo deve essere il diritto alla stabilizzazione sul territorio e non come avviene adesso la precarizzazione : la durata del titolo di soggiorno va congruamente aumentata, e tutta la problematica della gestione dei permessi (quanto meno dei rinnovi) non va più lasciata alla amministrazione degli interni ma spostata ad altre competenze (es Enti locali).



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

La carta di soggiorno deve essere concessa dopo un periodo di tempo decisamente più breve rispetto agli attuali sei anni, e deve essere una naturale conseguenza del soggiorno e non un "percorso ad ostacoli".

### **ALLONTANAMENTO dal territorio .**

L'attuale politica fa dell'espulsione l'unico mezzo di "governo" del fenomeno dell'immigrazione. L'iniquità e la miopia di tale politica è evidente: basti pensare che attualmente sono previste ben sei forme diverse di espulsione (espulsione come misura di sicurezza, espulsione come misura alternativa alla detenzione, espulsione come sanzione sostitutiva della detenzione, espulsione amministrativa del Ministro dell'Interno per ragioni di ordine pubblico e sicurezza dello stato, espulsione amministrativa e, ultima arrivata , espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo). Si consideri inoltre che l'espulsione amministrativa , la più comune, viene prevista come sanzione identica per ipotesi diversissime, che vanno dall'ingresso totalmente clandestino alla perdita del lavoro, in fase di rinnovo del soggiorno, per un periodo superiore a sei mesi.

L'abnorme configurazione di reati puniti in maniera pesantissima, per mancato allontanamento dal territorio nazionale a seguito di espulsione (variamente attaccata nei profili di costituzionalità), va abrogata. Oltretutto le direttissime per questi reati stanno paralizzando di fatto l'attività dei Tribunali.

I CPT rappresentano una ferita aperta nel sistema della nostra cultura giuridica, prevedendo, per la prima volta, la privazione totale della libertà personale in assenza di reato e dunque la "detenzione amministrativa": come l'esperienza insegna sono luoghi di "non diritto", che vanno aboliti. Secondo il rapporto 2004 della Corte dei Conti il numero delle persone trattenute ma effettivamente rimpatriate è ampiamente inferiore al 50 % e di conseguenza vuol dire che più della metà dei trattenuti subisce una vera e propria "pena", che è in totale contrasto anche con lo scopo della misura, prevista solo al fine di eseguire l'espulsione.



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

L'espulsione deve necessariamente essere uno strumento del tutto residuale, da applicare in casi di evidente gravità e la cui esecuzione deve avvenire nel rispetto assoluto dei termini costituzionali di difesa e tutela della libertà della persona.

## **TUTELA GIURISDIZIONALE**

L'effettività del diritto di tutela giurisdizionale deve essere obiettivo primario: l'attuale incredibile diversità delle varie autorità giudiziarie e dei differenti mezzi di ricorso rendono assai labile il diritto di difesa nonché il controllo degli atti della pubblica amministrazione riguardanti gli stranieri. Basti pensare che contro il diniego di rinnovo di un permesso di soggiorno si deve ricorrere al TAR; contro la successiva espulsione al Giudice di Pace; peraltro i reati che scatteranno a seguito del mancato allontanamento sono di competenza del giudice penale. Autorità diverse, con competenze diverse, tempi diversi e conseguente mancanza di coordinazione.

## **CITTADINANZA**

Sempre in tema di diritto alla stabilizzazione, la normativa sulla acquisizione della cittadinanza basata su tempi lunghissimi, valutazioni discrezionali della pubblica Amministrazione e il principio non più tollerabile dello *ius sanguinis* va assolutamente superata.

## **DIRITTO DI VOTO**

Come dimostrato dalle diverse esperienze in atto, è evidente che il tema è imprescindibile, sempre in quella prospettiva del diritto alla stabilizzazione, che deve essere obiettivo primario proprio in una ottica di reale sicurezza sociale. D'altra parte la piena ratifica della Convenzione di Strasburgo relativa alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale permetterebbe di fare già in grande passo avanti, almeno per quanto concerne le elezioni amministrative.

## **ASILO e PROTEZIONE UMANITARIA**

In questo delicatissimo campo l'arretratezza, anche culturale, è drammaticamente evidente, dimostrata non solo dalla mancanza di una legge organica, ma proprio dai contenuti della



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

nuova normativa attualmente in vigore a seguito della piena entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla Bossi- Fini, per cui si pone in luce il clamoroso paradosso tra i grandi principi *affermati* nelle Convenzioni internazionali (Convenzione di Ginevra sui rifugiati e Convenzione sui Diritti dell'Uomo, Costituzione italiana) e i meccanismi procedurali, che sembrano studiati appositamente per vanificare i medesimi. La costruzione dei Centri di identificazione , che prevedono nuovamente la privazione della libertà di un soggetto che, non solo non ha commesso alcun reato, ma chiede l'applicazione di un diritto fondamentale, ne sono un ulteriore segno.

D'altra parte la immane e continua tragedia dei "boat-people", per cui il mediterraneo si è trasformato in un immenso cimitero, ha ormai dimensioni tali per cui il non intervento si trasforma in complicità.

### **NORMATIVA ANTIDISCRIMINAZIONE.**

Le norme antidiscriminazione, confortate dalle recenti Direttive europee sul punto, continuano a rimanere quasi lettera morta nel nostro ordinamento: prova ne siano la scarsissime decisioni giudiziali intervenute. E questo a fronte di una situazione invece assai grave, in particolar modo per quanto riguarda le cosiddette discriminazioni indirette, relative, ad esempio, all'accesso al credito o al diritto di abitazione.

Si segnalano infine due aspetti specifici che sono particolarmente delicati proprio per i soggetti deboli cui si rivolgono :

#### **MINORI**

La complessa tematica relativa ai minori accompagnati , nonostante le aperture della recente sentenza della Corte Costizionale, viene ristretta nella solita ottica di chiusura, portata recentemente ad ulteriore esasperazione , per cui ad esempio, la convertibilità del permesso di soggiorno di minori non accompagnati al compimento della maggiore età, vero nodo centrale, viene limitato a coloro che sono entrati in Italia entro il quindicesimo anno di età e con un percorso seguito da più di due anni, con ingiustificabile abrogazione delle restanti ipotesi previste dalla norma base.

#### **ASSISTENZA SANITARIA**

Nonostante la dizione lata della norma base , che assicura l'erogazione delle "cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorchè continuative", a coloro



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

che non hanno



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

permesso di soggiorno, permangono notevoli difficoltà di applicazione, in relazione alle varie possibilità di intervento, in particolare per categorie a rischio come tossicodipendenti, siero positivi, affetti da aids. Nuove possibilità di poter usufruire di un permesso di soggiorno umanitario per soggetti in condizioni gravi potrebbero aprirsi in seguito alla nuova dizione di tale permesso prevista dal regolamento di esecuzione della L.189/02 : tale prospettiva, seppur difficile, va dunque perseguita a tutti i livelli.

Torino Ottobre 2005-11-17

LORENZO TRUCCO, avvocato, Presidente ASGI (Associazione per gli Studi giuridici sull'Immigrazione)



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

## Chiudere la stagione del *diritto speciale* dei migranti

E' tempo che il nostro Paese cessi di guardare alle questioni dell'immigrazione evocando pericoli di invasione che servono solo ad attribuire ai migranti il ruolo di *nemici della società*. Le *emergenze sbarchi* sono, in realtà, emergenze umanitarie e devono essere affrontate nel rispetto dei principi cui una democrazia non può rinunciare senza rinnegare sé stessa: primo dovere delle istituzioni pubbliche è organizzare il soccorso e l'assistenza dei migranti, cooperando con le organizzazioni umanitarie e facendo sì che esse possano adempiere i loro compiti in autonomia e con efficacia.

La legislazione sull'immigrazione e sul diritto d'asilo e le prassi amministrative devono essere coerenti con i principi dello Stato costituzionale di diritto e del diritto internazionale. Uno stato di *perenne emergenza* e un approccio alle questioni dell'immigrazione schiacciato su questa logica portano al contrario inevitabilmente alla negazione dei diritti fondamentali della persona.

Il frutto della logica emergenziale che ispira da anni le politiche migratorie è rappresentato da un *diritto speciale dei migranti* costituito da un insieme di misure amministrative e penali finalizzate all'allontanamento dello straniero irregolare.

Per il migrante la limitazione della libertà personale non è l'eccezione *e l'extrema ratio*, secondo il canone garantistico del costituzionalismo contemporaneo, ma rappresenta la regola; essa non è necessariamente legata a condotte soggettive meritevoli di sanzione, ma, nel suo significato complessivo, ad una condizione individuale, la condizione di migrante; viene disposta e direttamente eseguita - in via ordinaria e non solo in casi eccezionali - dall'autorità di polizia, mentre il giudice interviene solo in un secondo momento.

La *detenzione amministrativa* è l'aspetto della normativa sullo straniero che meglio esprime la logica emergenziale che sta alla base di questo *diritto speciale*: il trattenimento nei centri di permanenza temporanea rappresenta una manifestazione di coercizione della libertà personale largamente discrezionale nei suoi presupposti applicativi, sottratta ad un effettivo controllo giurisdizionale (oggi per di più affidato non al giudice togato, ma al giudice di pace) e sproporzionata rispetto al



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

provvedimento di espulsione alla cui esecuzione è finalizzata.

Le gravissime preoccupazioni collegate a prassi e a vicende segnalate in varie sedi nascono, prima di tutto, da questa logica emergenziale e dalle norme sulla *detenzione amministrativa* che essa ha prodotto. E' la stessa logica che ha condotto ad introdurre forme di trattenimento per i richiedenti asilo nei centri di permanenza e nei centri di identificazione. L'ampiezza dei casi in cui tale misura deve o può essere disposta ed il concreto atteggiarsi del trattenimento nei centri di identificazione (per il quale la legge non prevede alcun meccanismo di convalida giurisdizionale) segnalano un duplice rischio: che quest'ultima forma di trattenimento si trasformi di fatto in un'ulteriore ipotesi di *detenzione* e che, di conseguenza, la complessiva disciplina comporti di regola la limitazione della libertà personale anche per i richiedenti asilo.

Un grave *vulnus* alle garanzie inviolabili dei migranti è rappresentato dal cd. respingimento "differito": attraverso questa misura, l'autorità amministrativa ha il potere di effettuare l'allontanamento dello straniero in assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale, nonostante l'inevitabile limitazione della libertà personale del migrante determinata da tale forma di respingimento, che, di fatto, non consente un adeguato accertamento di situazioni soggettive preclusive dell'allontanamento (prima di tutto, lo *status* di rifugiato o di richiedente asilo). Con la legge Bossi-Fini erano stati introdotti nuovi reati collegati all'espulsione in relazione ai quali era previsto l'arresto in flagranza, il giudizio direttissimo e la successiva espulsione dello straniero. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una di queste norme, definendo significativamente impropria la finalizzazione dell'arresto dello straniero alla sua espulsione. La successiva legge n. 271 del 2004 ha ripristinato il meccanismo arresto/giudizio direttissimo/espulsione e, a questo scopo, ha previsto per i reati collegati all'espulsione pene severissime: il risultato è che ancora una volta la limitazione della libertà personale del migrante – e la limitazione disposta in prima battuta dall'autorità di polizia – è la *regola* e non l'eccezione.

Sempre nel segno della logica dell'emergenza, la discussione pubblica è ormai tutta orientata verso il contrasto degli ingressi e l'incremento indiscriminato delle espulsioni, di modo che le norme vengono valutate non per la loro attitudine a



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

governare con efficacia, nel rispetto dei diritti fondamentali, il complesso fenomeno dell'immigrazione, ma per il *numero* degli espulsi.

Il contrasto ad ogni costo dell'immigrazione irregolare è anche alla base della gravissima tendenza alla *esternalizzazione* dei centri di detenzione espressa, ad esempio, nella norma introdotta dalla legge n. 271 del 2004 in forza della quale il Ministro dell'interno, nell'ambito degli interventi di sostegno alle politiche preventive di contrasto all'immigrazione clandestina, contribuisce alla realizzazione, nel territorio dei Paesi interessati, di strutture utili ai fini del contrasto di flussi irregolari di popolazione migratoria verso il territorio italiano. I finanziamenti sono dunque consentiti in modo del tutto svincolato da qualsiasi presupposto orientato alla tutela dei migranti: nessun limite è previsto con riferimento ai Paesi destinatari dei finanziamenti in relazione, ad esempio, alla loro adesione alle normative internazionali di tutela dei rifugiati; nessuna condizione è prevista con riferimento alla conformità delle strutture finanziate agli *standards* minimi di rispetto della dignità e dei diritti fondamentali della persona dei migranti.

Le notizie e le immagini sulla sorte toccata ai migranti allontanati coattivamente verso la Libia nei mesi scorsi consegnano alle nostre coscienze una nuova tragedia umanitaria e devono indurre ad un profondo cambiamento delle politiche fin qui seguite. L'immigrazione, infatti, è il vero banco di prova delle democrazie contemporanee: della loro capacità di continuare ad essere uno stato di diritto e di non rinunciare alla promessa di garantire la sacralità delle persone, di *tutte* le persone. Il *diritto speciale* dello straniero è stato anche il principale fattore della straordinaria instabilità della normativa sull'immigrazione, che si è coniugata con la sostanziale ineffettività della disciplina degli ingressi.

Le cause di questa ineffettività e le possibili alternative sono state da tempo individuate: le norme sugli ingressi non sono riuscite a governare i flussi, ma hanno subordinato l'ingresso regolare del migrante all'incontro a livello planetario tra domanda ed offerta di lavoro, realizzando meccanismi del tutto impraticabili di cui oggi si chiede da più parti l'abbandono; costruire una *via legale* all'immigrazione è possibile, favorendo il dispiegarsi della *catena migratoria* e introducendo un titolo di ingresso incentrato sulla *ricerca di lavoro*. La disciplina restrittiva degli ingressi ha, in realtà, prodotto



[www.giuristidemocratici.it](http://www.giuristidemocratici.it)



[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

irregolarità, così come la normativa sul soggiorno. Le cifre di recente fornite dal Ministro dell'Interno parlano chiaro: i migranti entrati regolarmente in Italia e solo successivamente divenuti irregolari sono il 67% del totale, il che conferma che la causa principale dell'irregolarità è rappresentata dall'inadeguatezza delle norme sull'ingresso e il soggiorno *a governare* in termini di effettività il fenomeno.

In particolare, tali norme non hanno saputo prevedere strumenti flessibili, quali la possibilità di riassorbire quote di irregolari attraverso meccanismi di *regolarizzazione permanente* degli ingressi o dei soggiorni fondati, ad esempio, sul decorso del tempo e sull'assenza di condanne penali.

Superare la visione del migrante come *soggetto in sé pericoloso per l'ordine pubblico* e come *ospite in prova perpetua* è dunque la condizione per far emancipare la discussione pubblica sull'immigrazione dalla logica dell'emergenza e per costruire una legislazione giusta ed efficace.

Chiudere la lunga stagione del *diritto speciale* dei migranti è non solo necessario, ma anche possibile.

Luglio 2005

**Andrea Accardi** (Medici Senza Frontiere), **Paolo Beni** (ARCI), **Franco Ippolito** (Magistratura Democratica), **Piero Soldini** (CGIL), **Lorenzo Trucco** (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione)