

Trent'anni di ingratitudine. Lo straniero nella normativa italiana

Paolo Solimeno

Il diritto dell'immigrazione negli ultimi trent'anni è stato terreno d'esercizio di misere propagande volte a ridurre diritti, facoltà e dignità di soggetti privi di forza contrattuale sul terreno del confronto politico e sociale. La criminalizzazione dello straniero è corollario della stolidità rivendicazione del diritto di precedenza agli italiani, *über alles*. Alzare muri e bloccare le navi, sia contro i migranti economici che contro i richiedenti asilo che dovrebbero beneficiare dell'accesso "protetto" e sono invece costretti a procedure di verifica vessatorie in cui sono negati diritti fondamentali e garanzie minime dello stato di diritto¹.

Gli strumenti giuridici al servizio di quelle politiche creano soggettività di diverso grado e rispetto, proprio come durante le dominazioni coloniali e durante il nazi-fascismo: diritti e procedure diverse per diverse condizioni individuali². E creano luoghi di attrito come le coste d'approdo; luoghi di costrizione come i Centri di identificazione; inducono così il cittadino allertato e impaurito ad invocare fatalmente esiti drastici: carcere o espulsione per l'irregolare; rifiuto della cittadinanza anche a chi nasce o risiede qui da anni, rifiuto dei diritti sociali, o pretesa di una "graduatoria" che preferisca i cittadini agli stranieri.

E gli italiani difficilmente si ricordano di essere stati migranti in cerca di salvezza e rispetto: dal 1876 al 1914 uscirono dal paese 16 milioni di persone in cerca di fortuna, ma anche in anni recenti di crisi economica si registrano flussi importanti verso l'estero³.

Accogliamo con variabile diffidenza: prima (1948-1989) violando uguaglianza e diritti dettati dalla costituzione e dal diritto internazionale e, appena l'Italia è diventata meta appetibile di stranieri in cerca di lavoro, dal 1990, approvando norme volte a limitare accessi e diritti degli stranieri visti anzitutto come problema di ordine pubblico, anziché sociale.

La prima normativa specifica è infatti contenuta nel Testo unico di Pubblica sicurezza del 1931, anche se via via riformato anche ad opera della Consulta, seguito solo nel 1986 dalla legge Foschi che fa qualche timido passo avanti: estende i diritti dei lavoratori italiani a quelli stranieri, introduce l'ingresso per ricongiungimento familiare, il soggiorno per motivi turistici, o di studio e per lavoro, però solo su chiamata del datore di lavoro; ma il crescere del fenomeno per la crisi in Albania richiede altro: arriva perciò la legge Martelli n. 39/1990 che cerca di attuare il diritto d'asilo, introduce i flussi di ingresso e le espulsioni; non è estranea al contesto la Legge Mancino del '93 contro discriminazioni razziali e xenofobia a contrasto delle intolleranze verso immigrati albanesi e nordafricani.

La Legge Turco-Napolitano - poi Testo Unico D.lgs. 286/1998 tuttora in vigore, anche se via via emendato - cerca di regolamentare l'ingresso dei migranti economici introducendo i "flussi"

¹Sanciscono l'uguaglianza nei diritti fondamentali di cittadino e straniero l'art. 10, co. II Cost. it., l'art. 14 Conv. europea diritti dell'uomo, gli artt. 2 e 7 Dich. universale dei diritti dell'uomo. La Corte cost. italiana è intervenuta più volte sul tema, si rimanda alle sentenze n. 104/1969, 120/1967, 102/1975 e 509/2000. Un'analisi della giurisprudenza costituzionale in tema si trova ad es. in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_209.pdf

²Dimenticando che «*siamo uguali in base alla legge nella misura in cui siamo titolari delle medesime situazioni, siano esse libertà o poteri, obblighi o divieti, da essa disposte in forma universale*», L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, Laterza 2001, p. 310. Cfr. in ottica sociologica A. DAL LAGO, *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli 2004.

³Dal 2002 a oggi si registra un raddoppio degli iscritti all'AIRE, ormai quasi 6 milioni. Fra emigrati recenti e "oriundi", discendenti degli emigrati remoti, c'è un'altra Italia all'estero di almeno 60 milioni di persone.

programmati dal governo, chiede contratti di lavoro quando lo straniero è ancora nel paese d'origine, ma è un meccanismo farraginoso e lento che fa preferire fatalmente strade alternative che mantengono molti stranieri per lunghi periodi nell'irregolarità.

Dal 1998 al 2009 si passa da 1 a oltre 4 mln di stranieri regolari in Italia. La Legge Bossi-Fini del 2002 dà una stretta, aumenta la permanenza nei CPT a 60 gg., ma regolarizza molto dando circa 650.000 permessi. Il Pacchetto sicurezza del 2009 introduce anche il reato di ingresso e permanenza irregolare e l'aggravante di immigrazione clandestina che sarà ritenuta però incostituzionale da C. Cost. 249-250/2010 perché basata sullo status di irregolare, non su una sua pericolosità concreta.

Con DL 92/2008 i CPT sono trasformati in CIE, centri di identificazione ed espulsione: il trattenimento senza giudizio arriva a 6 mesi, una vera e propria reclusione in contrasto con l'art. 13 cost. che la consente per massimo 96 ore, dopodiché se un giudice non convalida il fermo, questo decade. Il Decreto Sicurezza n. 113/2018 abroga il permesso per motivi umanitari, successivamente il DL 130/2020 mitiga la scellerata abrogazione. Ma nel 2022 si forma il governo di estrema destra che, senza freni di coalizione, investe subito sul contrasto armato all'immigrazione: il DL 124/2023 porta alla durata "cilena" di 18 mesi la reclusione nei CPR che la ministra Lamorgese aveva ridotto da 180 a 90 giorni. E il famigerato DM "Piantedosi" del 21.9.2023 introduce (sfruttando l'art. 6 bis del D.Lgs.142/2015 introdotto dal D.L. Cutro) la beffa della fideiussione di 4.938 euro che il migrante richiedente asilo da Paesi "sicuri" dovrebbe versare personalmente per evitare il trattenimento nel CPR. Giustamente i giudici civili, nel valutare ricorsi di richiedenti asilo, disapplicano il DM per contrasto con la Costituzione e il diritto internazionale.

Fra le azioni di contrasto all'immigrazione si registra poi la pretesa di blocco navale che viola l'obbligo di ogni Stato di salvare chiunque si trovi in pericolo in mare: le attività di ricerca e salvataggio (Sar) nelle acque internazionali del Mediterraneo devono rispettare, per gli art. 10 e 117 cost., il diritto dell'UE e il diritto internazionale; lo stesso art. 10-ter TU immigr. impone di condurre nei centri di prima accoglienza i salvati in mare per informarli del diritto di chiedere la protezione internazionale ex art. 10 cost. Inoltre l'espulsione collettiva di stranieri è vietata dall'art. 4 del Prot. 4 della CEDU e dall'art. 19 della Carta dei diritti UE. In palese contrasto con questi obblighi sono ad esempio i DM 4 e 6.11.2022 che pretendevano di impedire l'azione delle navi di ONG straniere in acque territoriali italiane.

Veniamo alle proposte⁴. Una prospettiva di riforma della materia dovrebbe mirare all'abrogazione di detenzione e discriminazione amministrativa del migrante cui va senza incertezze riconosciuto ogni diritto fondamentale (sinonimo di "universale") e ogni garanzia processuale; dovrebbe poi, mettendo da parte la subdola qualificazione dell'immigrazione come problema di *ordine pubblico*, trasferire le competenze sul soggiorno degli stranieri dalle Forze dell'ordine agli Enti locali. E per ragioni di sicurezza e civiltà bisognerebbe da un lato favorire l'uscita dalla clandestinità di tutti i migranti presenti stabilmente sul nostro territorio e consentire l'ingresso in Italia per la ricerca di lavoro; dall'altro estendere stabilmente ai diritti sociali il carattere dell'universalità⁵.

⁴Mi permetto di rinviare all'appena edito *Libro Bianco dei Giuristi Democratici*, Roma 2023, consultabile all'indirizzo: <https://www.giuristidemocratici.it/Associazione/post/20240103112823>, da cui riprendo parte delle proposte. Si veda poi la ragionevole prospettiva offerta da tempo dagli scritti di S. ALLIEVI che di recente ha pubblicato *Governare le migrazioni. Si deve, si può*, Laterza, 2023.

⁵In via generale si veda A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in Enc. Giur. it, XI. V. sent. Corte Cost. n. 11/2009; si veda anche A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Jovene 2006.

Sul drammatico fronte della gestione militare dei confini si propongono due urgenze: da un lato occorre un impegno dell'Europa per la ricerca e il salvataggio dei migranti e la loro collocazione in numero sostenibile nei vari Paesi europei, dall'altro bisogna interrompere i criminali accordi fra UE e paesi limitrofi quali Libia, Egitto, Niger per il controllo delle frontiere fatto con disprezzo dei diritti umani e con l'obiettivo di dislocare le tragedie in luoghi meno visibili dei nostri scogli.

La disciplina dell'acquisto della cittadinanza richiede pure un mutamento radicale: è ancora affidata alla legge n. 91/1992 che prevede modalità lunghe e onerose per lo straniero, mentre favorisce gli emigrati italiani che vogliono riacquistarla⁶. Almeno dagli anni '90 una rilevante quota della popolazione residente - quasi un decimo - è costretta in uno status giuridico inferiore, eppure è inserita di fatto nelle dinamiche sociali e culturali, oltre che economiche. Come propongono alcuni ddl, dal principio dello *ius sanguinis* dovremmo passare allo *ius soli* per consentire a chi nasce in Italia da genitori che vi risiedono di nascere italiano (una formula ragionevole richiede la residenza da almeno un anno, o la cittadinanza italiana di almeno uno dei genitori). A fianco dello *ius soli* un altro ddl chiede di introdurre lo *ius scholae*; è poi auspicabile una riduzione da 10 a 5 anni del tempo per acquisire la cittadinanza per residenza. E infine dotare tutte queste posizioni soggettive di procedimenti chiari e snelli e la tutela quali diritti soggettivi davanti al giudice ordinario, senza incertezze e ostacoli arbitrari. Riconoscere più diritti per tutti, migliorare la società migliorando le condizioni dei suoi membri.

⁶ Consiglio le sempre valide riflessioni contenute in un volume a cura di D. ZOLO, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, 1994.