

## CONTENUTI DI QUESTO SPECIALE

### Introduzione

#### 1. La politica di sicurezza dell'UE

- 1.1 Programmi quinquennali per Sicurezza, Giustizia e Libertà
- 1.2 Il Programma di Stoccolma
- 1.3 Parlamento: più diritti nel Programma di Stoccolma
- 1.4 La direttiva sui rimpatri

***Il parere del Consiglio Europeo sull'immigrazione illegale***

#### 2. La politica di sicurezza in Italia

- 2.1 Sicurezza all'italiana: Legge 94/2009  
***Immigrazione: principali modifiche introdotte dal "Pacchetto sicurezza"***
- 2.2 Espulsione e trattenimento dopo la Legge 94/2009  
***Iniziativa sul "divieto di segnalazione"***
- 2.3 Commenti e critiche alle nuove norme italiane
- 2.4 Appelli contro la nuova Legge

#### 3. L'Italia nel contesto internazionale

- 3.1 I contrasti con l'UE sul "pacchetto sicurezza"
- 3.2 Il reato di clandestinità in Europa: due studi comparativi
- 3.3 Respingimenti e omissioni di soccorso  
***Respingimenti: chiesti chiarimenti al governo italiano***
- 3.4 Botta e risposta tra ILO e governo italiano  
***Le domande dell'ILO all'Italia***



**Speciale realizzato da**  
Ufficio Pastorale Migranti Torino  
[migranti@diocesi.torino.it](mailto:migranti@diocesi.torino.it)  
**Direttore Don Fredo Olivero**

**In collaborazione con**  
apiceuropa società cooperativa  
[cooperativa@apiceuropa.eu](mailto:cooperativa@apiceuropa.eu)

#### **Redazione**

Enrico Panero  
Cristina Rowinski  
Giovanni Mangione  
Marina Marchisio

#### INTRODUZIONE

*Il punto di partenza è che la sensazione di insicurezza percepita dai cittadini cresca mentre, allo stesso tempo, si sia più sicuri perché vengono messe in atto azioni di prevenzione e repressione efficaci.*

*L'insicurezza percepita è dunque generata dalla nostra sensazione, non tanto da una situazione reale più pericolosa: sono le nostre paure e le misure con le quali queste vengono affrontate a renderci più insicuri, insieme alla spettacolarizzazione e drammatizzazione di ogni evento criminoso.*

*Sempre, davanti ad ogni nuova diversità, dobbiamo calibrare il nostro rapporto con l'altro e, se l'altro è straniero, il pregiudizio entra in questa comunicazione o tagliando il rapporto o classificandolo come "portatore di pericolo", perché il dialogo è difficile, incerto e "ci crea problemi". Bisogna avere il coraggio di conoscere il "diverso" e di dialogare con lui, di andare a fondo in questo rapporto prima di giudicare.*

*Quali possono essere le proposte per "progettare una convivenza multipla, interculturale" sullo stesso territorio?*

*È opportuno rifarsi alle indicazioni dell'Osservatorio dell'economia civile<sup>1</sup> e alle priorità da questo individuate per il 2008 – 2009.*

*Il territorio – si legge nei documenti dell'Osservatorio - «è il luogo di identità multiple: il contesto di vita favorisce incontri e scambi con stranieri e non solo. È necessario stabilire iniziative integranti nel rispetto delle differenze in modo da ricostruire un tessuto di convivenza contro la discriminazione e l'isolamento».*

*Bisogna dunque lavorare nella direzione della «**sicurezza possibile**» perché non esiste una sicurezza totale ed è fondamentale «**valorizzare i conflitti**» con servizi diffusi di mediazione, riannodando il dialogo con i diversi. I conflitti possono diventare una risorsa positiva se vi è rispetto reciproco.*

*Altra priorità individuata è «**supportare le fragilità**» con servizi di accoglienza, accompagnamento nell'ottica di contenere dentro gli stessi spazi sensibilità diverse.*

*Al contempo bisogna «**abbassare il livello di spettacolarizzazione di ogni evento critico**», così diffusa nei media che, partendo da casi critici, a frettolose generalizzazioni dettate dal solo scopo di «vendere il prodotto».*

*Occorre dunque fare propri il manifesto e lo slogan della Campagna 2009 contro il razzismo, l'indifferenza e la paura dell'altro: «**Non aver paura, apriti agli altri, apri ai diritti**»*

Torino, 3 dicembre 2009

don Fredo Olivero  
Direttore Migrantes Piemonte



<sup>1</sup> L'Osservatorio dell'economia civile è stato varato dalla Camera di Commercio di Torino nel 2006 al fine di conoscere il mondo del non profit e sue interrelazioni con quello delle imprese e della società civile. Ne sono membri: la Camera di Commercio di Torino, Lega delle Cooperative, Conf Cooperative, CGIL, CISL e UIL, Forum del Terzo Settore, Compagnia delle Opere, Arcidiocesi di Torino, Politecnico di Torino, Università di Torino, Fondazione Agnelli



*Più di quattro milioni di persone di origine straniera vivono oggi in Italia. Si tratta in gran parte di lavoratrici e lavoratori che contribuiscono al benessere di questo Paese e che lentamente e faticosamente, sono entrati a far parte della nostra comunità.*

*Persone spesso vittime di pregiudizi e usate come capri espiatori specialmente quando aumentano l'insicurezza economica e il disagio sociale.*

*Chi alimenta il razzismo e la xenofobia attraverso la diffusione di informazioni fuorvianti e campagne di criminalizzazione fa prima di tutto un danno al Paese. L'aumento degli episodi di intolleranza e violenza razzista a cui assistiamo sono sintomi preoccupanti di un corto*

*circuito che rischia di degenerare e che ci allontana dai riferimenti cardine della nostra civiltà.*

*Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella Costituzione italiana e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, senza distinzione alcuna di nazionalità, colore della pelle, sesso, lingua, religione, opinione politica, origine, condizioni economiche e sociali, nascita o altro.*

*Sono questi i principi fondamentali che accomunano ogni essere umano e costituiscono la base di ogni moderna democrazia.*

*Una società che si chiude sempre di più in sè stessa, che cede alla paura degli stranieri e delle differenze, è una società meno libera, meno democratica e senza futuro.*

*Non si possono difendere i nostri diritti senza affermare i diritti di ogni individuo, a cominciare da chi è debole e spesso straniero. Il benessere e la dignità di ognuno di noi sono strettamente legati a quelli di chi ci vive accanto, chiunque esso sia.*

*Fonte: Manifesto della campagna contro il razzismo, la xenofobia e la paura dell'altro: [www.nonaverpaura.org](http://www.nonaverpaura.org)*



## 1. LA POLITICA DI SICUREZZA DELL'UE

### 1.1 Programmi quinquennali per Sicurezza, Giustizia e Libertà

Il **Trattato di Lisbona**, che ha concluso nel mese di novembre il suo percorso di ratifica ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, definisce tra i suoi obiettivi prioritari la necessità di offrire ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Freedom, Security, Justice (FSJ) - senza confini interni.

Negli ultimi dieci anni le politiche che l'Unione Europea ha avviato in questi ambiti hanno compiuto rilevanti sviluppi che si possono qui delineare ripercorrendo alcune delle tappe principali.

Nel 1999, con l'entrata in vigore del **Trattato di Amsterdam**, viene stabilita la libera circolazione all'interno dell'UE e vengono definite nuove disposizioni in materia di sicurezza, libertà e giustizia, che mirano ad assicurare misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione e la lotta contro la criminalità.

Come conseguenza del Trattato di Amsterdam il Consiglio Europeo ha adottato alla fine del 1999 a **Tampere** (Finlandia) un programma di lavoro con obiettivi pratici, linee guida e tempistiche per portare avanti le finalità definite nel Trattato.

Nel 2004 il Consiglio Europeo ha poi adottato il **Programma dell'Aia** (Hague Programme) che definisce gli obiettivi da sviluppare, per il periodo 2005-2010, tenendo conto delle valutazioni finali della Commissione emerse dal programma di Tampere e della consultazione dei cittadini realizzata a luglio e agosto 2004.

Nel 2005 con l'approvazione da parte del Consiglio Europeo del **Piano d'azione** volto a definire misure dettagliate e tempistiche per sviluppare il programma adottato all'Aia, viene definito un quadro generale di riferimento per i lavori della Commissione e del Consiglio per i successivi 5 anni.

L'anno successivo la Commissione fa per la prima volta il punto, all'interno della comunicazione "**First assessment report on the implementation of the Hague programme**", sugli sviluppi delle politiche in ambito di sicurezza, libertà e giustizia registrati a livello nazionale, progettando la creazione di un meccanismo capace di valutare i risultati e i passi avanti delle politiche in questo ambito e di migliorarne le azioni sulla base dei trattati già esistenti.

Il **Secondo Rapporto** annuale, adottato dalla Commissione nel 2007, registra buoni progressi nell'ambito dei diritti fondamentali, della cittadinanza, della giustizia civile, delle strategie politiche riguardanti le droghe, l'asilo e la migrazione, i visti e le frontiere e la lotta globale contro il terrorismo.

Il Rapporto evidenzia, invece, elementi negativi per quanto concerne le politiche sulla cooperazione giudiziaria in materia di criminalità e riguardo ai progressi fatti dai singoli Stati membri che non riescono a rispettare le tempistiche di trasposizione degli strumenti legali nelle legislazioni nazionali.

Per quanto concerne i recenti progressi in materia, nel mese di giugno 2009 la Commissione Europea ha adottato **due comunicazioni** che analizzano il lavoro fatto negli ultimi anni dall'UE sui temi della giustizia, e degli affari interni e definiscono le priorità per il futuro.

Il **Programma di Stoccolma**, adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2009, definisce una cornice per le azioni dell'UE nei prossimi 5 anni sulle questioni della cittadinanza, giustizia, sicurezza, asilo e immigrazione.

Altro documento adottato dalla Commissione su questi temi è il **Terzo Rapporto** annuale sullo sviluppo di politiche in materia di giustizia, libertà e sicurezza definite nel Programma dell'Aia.

Alla base delle azioni e delle politiche dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia, vi sono alcuni **principi e linee di pensiero comuni**:

**L'integrazione europea ha radici in valori comuni**

L'integrazione europea pone le sue radici in una serie di valori e impegni comuni quali la libertà basata sul rispetto dei diritti umani, le istituzioni democratiche e la legalità.

Questi valori hanno come obiettivo la diffusione di una cultura di pace, sviluppo e prosperità, e sono alla base dell'UE anche per quanto riguarda il futuro allargamento ad altri Paesi.

### **Assicurare libertà di movimento e di residenza nell'UE**

L'UE ha già creato le condizioni per la creazione di un'area, condivisa da tutti i cittadini, di prosperità e pace: un mercato unico, un'unione monetaria ed economica e la capacità di farsi carico delle sfide politiche ed economiche a livello globale.

In questo momento la sfida reale è di assicurare che la libertà, che comprende il diritto di muoversi liberamente entro i confini dell'UE, possa valere per tutti i cittadini in una dimensione di sicurezza e giustizia, con un impatto forte nella vita quotidiana.

### **Libertà, sicurezza e giustizia per tutti i residenti**

Tuttavia, se questo tipo di libertà riguardasse soltanto i cittadini dell'UE sarebbe in contraddizione con i valori europei.

È necessario che l'UE sviluppi delle politiche comuni sull'asilo e sull'immigrazione, tenendo in considerazione il bisogno di un controllo delle frontiere esterne per fermare l'immigrazione illegale e combattere le reti internazionali del crimine ad essa correlate.

Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari ai cittadini europei e che offrano garanzie a coloro che cercano protezione all'interno dei confini dell'UE.

### **Integrazione dei cittadini dei Paesi terzi**

L'integrazione dei cittadini provenienti da Paesi terzi è un'importante priorità per l'UE, che mira ad assicurare una gestione ottimale della questione immigrazione.

### **Assicurare a tutti i cittadini lo stesso accesso alla giustizia**

Per garantire una reale libertà ai cittadini è necessario costituire uno spazio comune di giustizia in cui le persone possano accedere agli organi del sistema giudiziario in tutti gli Stati membri oltre che nel proprio Paese di provenienza.

I sistemi legali dei singoli Stati membri devono essere compatibili e andare nella stessa direzione e non deve essere possibile a chi delinque sfruttarne le differenze.

### **Proteggere i cittadini dalla criminalità**

L'UE deve proteggere i propri cittadini dalla criminalità e deve garantirne i diritti legali. Uno sforzo comune deve essere fatto per prevenire il crimine e le organizzazioni criminali attraverso la destinazione di risorse ai corpi di polizia e al sistema giudiziario.

### **Coinvolgere la società civile**

L'area di libertà, sicurezza e giustizia deve essere basata sui principi di trasparenza e controllo democratico e deve porre le sue fondamenta su un dialogo aperto tra l'UE e la società civile.

È necessario che si rafforzi il rapporto di fiducia tra cittadinanza e autorità pubblica e che ci sia una condivisione di principi e obiettivi tra essi.

### **Cooperazione con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali**

Il Consiglio Europeo considera fondamentale che l'UE abbia, in questo ambito, un ruolo significativo sulla scena internazionale e che cooperi con partner e organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa, l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), l'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e le Nazioni Unite.

Fonte: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm)

## 1.2 Il Programma di Stoccolma

La presidenza di turno svedese dell'UE ha presentato il nuovo piano quinquennale dell'UE in materia di sicurezza e giustizia, denominato appunto Programma di Stoccolma, che sostituirà il precedente Programma dell'Aia (preceduto a sua volta da quello di Tampere del 1999) e coprirà il periodo 2010-2014. «La nostra visione è che questo Programma contribuisca a creare un'Europa più sicura e aperta, dove i diritti delle persone sono salvaguardati. I nostri sforzi per incrementare la sicurezza non devono ledere i diritti legali individuali, l'integrità e il diritto alla privacy» ha dichiarato la ministra della Giustizia svedese, Beatrice Ask.

In materia di immigrazione e asilo, ad esempio, il Programma della presidenza svedese si propone di instaurare un sistema «positivo per tutti gli attori», cioè le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, i Paesi di origine e le persone migranti. Cosa che dovrebbe avvenire attraverso una politica migratoria comune e un sistema comune di asilo basati su «efficienza, regole e praticabilità». Nel suo Programma, la presidenza svedese dell'UE intende rendere chiaro il rafforzamento della cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori, nonché l'apertura di canali legali per il lavoro immigrato, la ripartizione degli oneri dell'immigrazione illegale e la garanzia dell'accesso alle procedure d'asilo. «Una delle questioni principali in materia di asilo e migrazioni è quella di lavorare per un sistema comune che sia legalmente certo, accessibile e basato sulla solidarietà tra gli Stati membri» ha dichiarato il ministro svedese per le Politiche di asilo e immigrazione, Tobias Billström.

La ministra per gli Affari sociali, Cecilia Maelstrom, ha invece osservato che il nuovo Programma quinquennale «si focalizzerà molto sugli individui, visti anche come vittime sia di fenomeni globali quali il cambiamento climatico, le guerre, la povertà, sia come vittime della criminalità organizzata che gestisce la tratta di esseri umani».

L'obiettivo del Programma di Stoccolma, approvato dal Consiglio Europeo nei giorni 10-11 dicembre 2009, è dunque quello di garantire in materia di libertà, sicurezza e giustizia «un'Europa sicura e allo stesso tempo più aperta», con un «buon equilibrio» tra la lotta effettiva al crimine e la tutela della privacy dei cittadini.

### Obiettivi e strumenti del Programma

Il nuovo Programma quinquennale dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia si pone alcuni obiettivi prioritari:

- per la tutela dei diritti dei cittadini, la piena affermazione della libertà di circolazione, il rispetto della diversità e la tutela dei soggetti più vulnerabili, la protezione dei dati, la protezione consolare;
- in materia di sicurezza, l'elaborazione di un modello europeo di informazione per potenziare la capacità di analisi strategica nell'ambito della cooperazione di polizia, soprattutto in funzione della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo; migliori programmi di formazione e un più intenso utilizzo di Europol;
- in materia di giustizia, la piena attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle pronunce e delle sentenze; l'elaborazione di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere e di un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime.

Secondo il Programma, però, la costruzione dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia non può prescindere da una dimensione esterna forte, coerente con la politica estera dell'UE, che contribuisca a diffondere e a promuovere i valori europei, nel rispetto degli obblighi internazionali sui diritti umani.

Il successo del Programma dipende poi dalla sua attuazione e quindi dagli strumenti ad essa necessari, così è individuata la necessità di definire un metodo articolato su cinque assi principali: miglioramento della coerenza tra le varie politiche nei settori della giustizia e degli affari interni e maggiore integrazione con le altre politiche dell'UE; maggiore attenzione all'attuazione a livello nazionale delle politiche europee; miglioramento della qualità della legislazione europea; potenziamento del ricorso alla valutazione degli strumenti utilizzati e delle agenzie competenti in

materia; stanziamento di adeguate risorse finanziarie.

### **Una politica migratoria dinamica**

Secondo l'UE, politiche flessibili in materia di immigrazione possono portare un importante contributo allo sviluppo economico nel lungo periodo, così come deve essere data maggior coerenza tra le politiche migratorie e le altre politiche connesse, ad esempio le politica estera, quella commerciale, le politiche sull'occupazione, la salute, l'istruzione.

Deve poi essere accelerato l'approccio globale sulle migrazioni, mantenendo un equilibrio tra la promozione della mobilità e della migrazione legale, le connessioni tra migrazioni e sviluppo e il controllo dell'immigrazione illegale, migliorando inoltre il dialogo e la cooperazione con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori attraverso politiche anche in questo caso flessibili, che tengano cioè conto delle necessità sia dell'UE che dei Paesi terzi partner.

Così come all'insegna della flessibilità, in termini di obiettivi e applicabilità, devono essere allocate le risorse finanziarie da parte dell'UE e dei suoi Stati membri per supportare le politiche di sviluppo in materia di migrazione e asilo.

L'UE riconosce poi che il lavoro immigrato può contribuire a incrementare la competitività e la vitalità economica, per cui devono essere creati sistemi di ingresso flessibili basati su politiche migratorie che rispondano alle necessità dei mercati del lavoro degli Stati membri.

A questo fine servono fonti informative e reti che assicurino l'affidabilità e la comparabilità dei dati sui vari aspetti delle migrazioni per meglio determinare le scelte politiche dell'UE, nonché informazioni trasparenti sulle possibilità di lavoro e formazione nell'UE ai Paesi di origine dei migranti.

### **Centrale l'integrazione**

L'obiettivo di garantire ai cittadini di Paesi terzi residenti legalmente nell'UE un livello di diritti comparabile a quello dei cittadini europei resta prioritario nella definizione di una politica migratoria comune, la quale deve essere avviata il più presto possibile e comunque non oltre il 2014.

L'integrazione dei cittadini non comunitari residenti legalmente nell'UE rappresenta infatti «la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione», sottolinea il Programma di Stoccolma.

L'integrazione, processo dinamico e interattivo che implica sforzi da parte delle autorità nazionali e locali così come delle comunità straniere e degli immigrati, richiede politiche coordinate ad altre aree di intervento quali l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale, centrali per una reale integrazione.

Lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche e la creazione di indicatori relativi a queste importanti aree per monitorare i risultati delle politiche d'integrazione, così come il coinvolgimento della società civile e del Forum europeo per l'integrazione, costituiscono elementi essenziali per realizzare una piena integrazione dei cittadini stranieri.

### **Immigrazione illegale e solidarietà**

Nello sviluppo di una politica migratoria comune, precisa il Programma, è essenziale un'azione efficace contro l'immigrazione illegale, soprattutto contro il traffico di esseri umani, mentre sono prioritarie adeguate politiche di rimpatrio.

La politica migratoria dell'UE deve però rispettare il principio di non espulsione per i migranti a rischio, i diritti fondamentali e la dignità dei migranti, mentre sono preferibili i ritorni volontari che vanno supportati da misure adeguate (anche finanziarie) e dalla cooperazione con i Paesi di origine e di transito.

È inoltre considerato fondamentale promuovere la solidarietà tra gli Stati membri al fine di attivare meccanismi adeguati di divisione delle responsabilità e degli oneri legati all'accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo.

### 1.3 Europarlamento: più diritti nel Programma di Stoccolma

Poche settimane prima dell'approvazione del Programma di Stoccolma da parte del Consiglio Europeo del 10-11 dicembre 2009, il Parlamento Europeo ha discusso i contenuti del Programma e adottato una risoluzione (25 novembre 2009) chiedendo maggior tutela per i diritti dei cittadini.

Secondo l'Europarlamento va contrastato il «crescente fenomeno dell'intolleranza all'interno dell'UE», anche adottando «ulteriori misure legislative a livello europeo per quanto riguarda i reati generati dall'odio». Nel rispetto delle legislazioni nazionali in materia di diritto di famiglia, i Paesi membri dell'UE sono stati invitati a «garantire la libera circolazione dei cittadini dell'UE e delle loro famiglie, comprese le unioni registrate e i matrimoni, nonché ad evitare ogni forma di discriminazione per qualsivoglia motivo, compreso l'orientamento sessuale».

Altro aspetto importante sottolineato dal Parlamento Europeo è quello riguardante la necessità di «una strategia europea globale volta ad eliminare la violenza contro le donne e ad affrontare con maggiore incisività gli abusi sui minori», quali la violenza, la discriminazione, l'emarginazione sociale e il razzismo, il lavoro minorile, la prostituzione e la tratta di esseri umani.

Segnalando il problema del sovraffollamento delle carceri, gli eurodeputati hanno auspicato più diritti per i detenuti e fondi europei per la costruzione di nuove strutture, chiedono poi maggior protezione e risarcimenti adeguati alle vittime di reato, in particolare alle vittime della criminalità organizzata, della tratta di esseri umani e della violenza di genere, e hanno osservato che le minoranze etniche sono «decisamente vulnerabili» poiché, oltre ad avere problemi legati al reddito, «debbono anche affrontare i rischi legati alla discriminazione e ai crimini razzisti».

Una delle materie centrali del Programma di Stoccolma è quella relativa all'immigrazione e all'asilo. A tale proposito l'Europarlamento ha invitato gli Stati membri «a dimostrare di essere pienamente impegnati a favore dei meccanismi di solidarietà, quali il progetto pilota per la redistribuzione interna dei beneficiari di protezione internazionale previsto dalla Commissione». Ritiene che occorra introdurre un sistema trasparente per la valutazione delle rispettive capacità di accoglienza degli Stati membri e sia messo a punto «un meccanismo obbligatorio inteso a garantire un'effettiva solidarietà, in particolare mediante il reinsediamento interno».

Il Parlamento Europeo ha poi sollecitato la formalizzazione del «principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità previsto dal trattato di funzionamento dell'UE», principio che dovrebbe comportare un sistema di «solidarietà obbligatoria e irrevocabile» unitamente ad una maggiore cooperazione con i Paesi terzi, in particolare con i Paesi limitrofi. La collaborazione con i Paesi d'origine e di transito dei migranti dovrebbe anche «garantire che essi svolgano un ruolo attivo nel contribuire alla gestione dei flussi migratori, prevenire l'immigrazione irregolare informando i potenziali immigranti dei rischi connessi e organizzare campagne informative efficaci sulle possibilità di entrare e/o lavorare legalmente negli Stati membri dell'UE».

D'altro canto, hanno osservato i deputati europei, agli immigrati va garantito l'accesso alla giustizia, all'alloggio, all'istruzione e all'assistenza sanitaria, deve essere sempre ricordato che l'asilo «è un diritto che va garantito a tutti coloro che fuggono da conflitti e situazioni di violenza», mentre il refoulement e le espulsioni collettive verso Paesi che non rispettano i diritti umani sono fermamente condannati.

### 1.4 La direttiva europea sui rimpatri

Nonostante le numerose critiche espresse a livello europeo sul rischio di abbassare il livello dei diritti umani dei migranti, con 369 «sì», 197 «no» e 106 astenuti il Parlamento Europeo ha approvato il 18 giugno 2008 la nuova direttiva europea sui rimpatri, senza apportare modifiche al testo di compromesso. Gli eurodeputati hanno infatti respinto tutti gli emendamenti presentati al testo, adottandolo così in prima lettura.

#### Principali novità introdotte

La direttiva riguarda le norme per il rimpatrio dei cittadini extracomunitari in situazione di illegalità



rispetto alle normative nazionali sull'ingresso e sul soggiorno negli Stati membri dell'UE. In particolare, prevede di dare la priorità ai rimpatri volontari ma stabilisce anche le modalità per i rimpatri obbligatori, fissando la possibilità di detenzione per sei mesi estendibili fino a 18 mesi nei circa 200 Centri di identificazione ed espulsione esistenti in tutti i Paesi dell'UE.

Sono previsti inoltre il divieto di reingresso nell'UE fino a cinque anni e l'allontanamento anche di minori non accompagnati. Il testo approvato stabilisce la difesa gratuita dell'immigrato colpito da un provvedimento di rimpatrio, ma a condizioni molto precise, mentre è sancito che, in conformità dei principi generali del diritto comunitario, le decisioni adottate in base alla direttiva «dovrebbero essere applicate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, non limitandosi quindi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare».

La direttiva precisa che se gli Stati membri ricorrono – «in ultima istanza» – a misure coercitive per allontanare un cittadino di un Paese terzo che oppone resistenza, tali misure dovranno essere «proporzionate», non potranno eccedere «un uso ragionevole della forza» e dovranno essere attuate, conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale, «in ottemperanza ai diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino».

### **Condizioni di detenzione dei migranti**

In merito alle condizioni di detenzione dei migranti, la direttiva precisa che i cittadini trattenuti in un Centro di identificazione ed espulsione devono avere la possibilità di entrare, a tempo debito, in contatto con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti. Inoltre, le pertinenti e competenti organizzazioni ed organismi nazionali, internazionali e non governativi devono avere la possibilità di accedere ai Centri, previa autorizzazione.

Particolare attenzione deve essere prestata alla situazione delle persone vulnerabili e vanno assicurati le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie. Inoltre, i minori non accompagnati e le famiglie con minori devono essere trattenuti «solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo il più possibile breve in funzione delle circostanze». Le famiglie trattenute devono poter usufruire di una sistemazione separata che assicuri loro «un adeguato rispetto della vita privata».

Ai minori, poi, deve essere offerta la possibilità «di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative, consone alla loro età e, in funzione della durata della permanenza, l'accesso all'istruzione».

A quelli non accompagnati deve essere fornita, per quanto possibile, una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture «consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età». In generale, sottolinea la direttiva, il prevalente interesse del minore «costituisce un criterio fondamentale per il trattenimento dei minori in attesa di allontanamento», anche se l'Aula europarlamentare ha respinto un emendamento del PSE che intendeva rafforzare ulteriormente le garanzie da assicurare ai minori per il rimpatrio.

Primo provvedimento sull'immigrazione adottato in co-decisione tra Parlamento e Consiglio europei, la direttiva è entrata in vigore e gli Stati membri hanno due anni di tempo per recepirla nelle loro legislazioni nazionali.

### **Molte le critiche alla direttiva**

«Ha vinto l'Europa della diffidenza» ha dichiarato quando è stata approvata la direttiva l'allora eurodeputato italiano del gruppo socialista Claudio Fava, secondo il quale «prevedere fino a diciotto mesi di detenzione per gli immigrati clandestini è uno scempio giuridico di cui i governi europei da oggi portano per intero la responsabilità».

Gli oltre 40.000 gruppi, associazioni, organizzazioni e singoli cittadini europei che avevano promosso una campagna contro la direttiva definita «della vergogna» appellandosi all'Europarlamento affinché non adottasse il testo, hanno espresso profonda delusione ritenendo che il Parlamento Europeo, adottando senza emendamenti il testo definito dai governi dell'UE, abbia perso gran parte della sua credibilità rispetto alla sua capacità di mantenere un ruolo di istanza democratica.

## 6. Le politiche di sicurezza nell'UE

Annunciando ricorsi presso la Corte di Giustizia europea e la Corte europea per i diritti dell'uomo, la coalizione europea ha dichiarato: «Sordi agli appelli delle ONG, delle chiese, di vari rappresentanti degli Stati del sud e alle mobilitazioni dei cittadini, gli eurodeputati hanno scelto in maggioranza di rinunciare a resistere alla logica poliziesca che sottende la politica d'immigrazione condotta in Europa negli ultimi vent'anni dai ministri degli Interni».

Secondo Amnesty International, il testo approvato «non garantisce il rimpatrio dei migranti irregolari in condizioni di sicurezza e dignità», mentre un periodo di detenzione fino a un anno e mezzo e il divieto di reingresso, valido per tutto il territorio dell'UE, per le persone rimpatriate forzatamente «rischiano di abbassare gli standard vigenti negli Stati membri e costituiscono un esempio estremamente negativo per altre regioni del mondo».

Amnesty ritiene difficile capire quale sia il valore aggiunto di questa direttiva, che rischia invece di «promuovere pratiche detentive di lungo periodo negli Stati membri e di avere un impatto negativo sull'accesso al territorio dell'UE», per questo l'organizzazione per i diritti umani ha sollecitato gli Stati membri che applicano standard più elevati a non usare questa normativa come pretesto per abbassarli.

L'ARCI ha giudicato invece la nuova direttiva «un obbrobrio giuridico, uno strappo allo stato di diritto, che viola Trattati e Convenzioni internazionali (come la Convenzione per i diritti del fanciullo) e contrasta apertamente con la legislazione di Paesi dell'UE, a partire dal dettato della Costituzione italiana che prevede l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge».

### Il parere del Consiglio Europeo sull'immigrazione illegale

*Riportiamo di seguito le conclusioni cui è giunto in materia di immigrazione e asilo il Consiglio Europeo svoltosi nei giorni 18-19 giugno 2009, cioè mentre nel Mediterraneo si verificavano le purtroppo assai consuete tragedie delle migrazioni via mare verso il territorio dell'UE.*

- I recenti avvenimenti verificatisi a Cipro, in Grecia, in Italia e a Malta sottolineano l'urgenza di potenziare gli sforzi per prevenire e contrastare efficacemente l'immigrazione irregolare alle frontiere marittime meridionali dell'UE, evitando così future tragedie umane. È essenziale una risposta europea determinata, ispirata ai principi di fermezza, solidarietà e responsabilità condivisa, in linea con il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo e con l'approccio globale in materia di migrazione, di cui occorre accelerare l'attuazione, specie per quanto riguarda la cooperazione con i Paesi di origine e di transito. Tutte le attività nella regione del Mediterraneo occidentale e alle frontiere orientali e sudorientali devono continuare.

- Di fronte all'attuale emergenza umanitaria devono essere predisposte e attuate rapidamente misure concrete. Il Consiglio Europeo sollecita il coordinamento delle misure volontarie per la redistribuzione interna dei beneficiari di protezione internazionale presenti negli Stati membri esposti a pressioni specifiche e sproporzionate e delle persone altamente vulnerabili. Si compiace dell'intenzione della Commissione di adottare iniziative a tal riguardo, cominciando con un progetto pilota per Malta. Esorta il Consiglio e il Parlamento Europeo a raggiungere un accordo che permetta di istituire rapidamente l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Il Consiglio Europeo sottolinea inoltre la necessità di potenziare le operazioni di controllo alle frontiere coordinate da Frontex, di definire chiare regole d'ingaggio per il pattugliamento congiunto e lo sbarco delle persone soccorse in mare e di fare maggior ricorso a voli di rimpatrio congiunti. In questo contesto, sollecita un forte intervento per lottare efficacemente contro la criminalità organizzata e le reti criminali dedite alla tratta di esseri umani.

- Il Consiglio Europeo sottolinea la necessità di un rafforzamento significativo della cooperazione con i principali Paesi di origine e di transito. Invita la Commissione ad esplorare la cooperazione concreta con i Paesi terzi in linea con i precedenti mandati adottati dal Consiglio. L'efficacia degli accordi di riammissione dell'UE deve essere aumentata come parte delle politiche esterne globali dell'UE. La conclusione dei negoziati sugli accordi di riammissione della CE con i Paesi chiave di origine e di transito quali la Libia e la Turchia è una priorità: fino ad allora gli accordi bilaterali già esistenti dovrebbero essere attuati in maniera adeguata.

- Il Consiglio Europeo esorta il Consiglio dell'UE a tenere nel debito conto questi elementi nella preparazione del nuovo programma quadro pluriennale in materia di libertà, sicurezza e giustizia, invitando la Commissione a presentare ulteriori proposte sulla base di una risposta appropriata a tali problemi.

## 2. LA POLITICA DI SICUREZZA IN ITALIA

### 2.1 Sicurezza all'italiana

Mentre la Svezia assumeva la presidenza di turno dell'UE, nel luglio 2009, annunciando tra le sue priorità la definizione entro fine anno del nuovo programma europeo quinquennale in materia di Libertà, Sicurezza e Giustizia (Programma di Stoccolma, *vedi pag. 5*), uno degli Stati membri fondatori, l'Italia, adottava nuove norme contenute nel cosiddetto "pacchetto sicurezza", portando così alla politica comunitaria il suo contributo...decisamente preoccupante.

Le reazioni ai contenuti del provvedimento approvato dal Senato italiano, espresse dalla maggior parte delle organizzazioni sociali, sindacali e religiose italiane, hanno mostrato un'insolita unanimità nel denunciare il regresso giuridico, democratico e sociale derivante da queste nuove norme.

Su tutte, quelle che riguardano i cittadini stranieri e che evidenziano un approccio totalmente miope e inadeguato al fenomeno dell'immigrazione, in Italia e quindi nell'UE.

Perché nel provvedimento voluto dalla maggioranza di governo italiana è indubbio un orientamento "punitivo" nei confronti dei migranti, cosa che contrasta fortemente con l'esigenza di integrazione necessaria per garantire un equilibrio sociale di fronte all'immigrazione di cui l'Italia, come il resto dell'UE, avrà assoluto bisogno nei prossimi anni per sopperire al costante invecchiamento della popolazione.

In tutt'altra direzione vanno invece norme quali l'introduzione del reato di clandestinità per sole questioni amministrative, l'imposizione di una tassa fino a 200 euro per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, l'ideazione di un permesso di soggiorno "a punti" con dei "crediti di integrazione" da sottoscrivere al momento della richiesta, l'obbligo di dimostrare la regolarità del soggiorno ai fini dell'accesso e del perfezionamento degli atti di stato civile (matrimonio, registrazione della nascita, riconoscimento del figlio, registrazione della morte), fino all'estensione a sei mesi del trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione.

I promotori del "pacchetto" hanno osservato che queste norme sono già in vigore in molti Stati membri dell'UE. Cosa vera solo in parte, perché in vari casi sono bilanciate da sistemi giuridici differenti da quello italiano, non sono tutte concentrate in un unico regolamento nazionale e soprattutto non sono inserite in un contesto come quello italiano che si caratterizza per un Welfare inadeguato, per l'assenza di una legge organica sull'asilo, per i respingimenti in mare senza adeguati controlli dei diritti dei migranti, per una deriva xenofoba e razzista denunciata da vari osservatori (che la legittimazione delle "ronde", contenuta nel "pacchetto", non contribuirà certo a limitare).

#### Un problema culturale

Il caso italiano, che registra da un lato la colpevolizzazione di fatto degli immigrati con le nuove norme approvate e dall'altro una preoccupante deriva xenofoba e razzista, evidenzia però sempre più un problema culturale e politico allo stesso tempo: perché se può essere vero che una parte della popolazione condivide le misure contenute nel "pacchetto sicurezza" è altrettanto vero che la classe politica non dovrebbe inseguire gli umori della gente (spesso indotti e strumentalizzati) ma invece avere lungimiranza nelle scelte di governo.

Queste norme sulla "sicurezza", e più in generale l'approccio attuale nel governo del fenomeno migratorio, in Italia soprattutto ma non solo, sembrano invece dimostrare la veridicità del noto detto secondo cui la differenza tra gli statisti e i politici sta nel fatto che mentre i primi guardano alle prossime generazioni i secondi sono interessati unicamente alle prossime elezioni.

**Immigrazione: principali modifiche introdotte dal “Pacchetto sicurezza”**

*Matrimoni e cittadinanza italiana:* L'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio potrà avvenire, dopo due anni di residenza nel territorio dello Stato (dopo il matrimonio) o dopo tre anni nel caso in cui il coniuge si trovi all'estero. Tempi dimezzati in presenza di figli. Il legame matrimoniale dovrà permanere fino al decreto di conferimento della cittadinanza. Sarà poi necessario il pagamento di una tassa di 200 euro. Ulteriore stretta sui matrimoni con una modifica al Codice Civile che prevede l'introduzione dell'obbligo di esibire il permesso di soggiorno per il cittadino straniero che voglia contrarre matrimonio in Italia.

*Ingresso e soggiorno irregolare:* Si introduce il reato di ingresso e soggiorno irregolare ma senza che questo comporti l'incarcerazione. È prevista un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. In caso di presentazione della domanda di protezione internazionale è prevista la sospensione del procedimento penale. In caso di riconoscimento della stessa, è prevista l'archiviazione. Inoltre è prevista l'archiviazione del procedimento penale in caso di esecuzione dell'espulsione. La possibilità dell'esecuzione dell'espulsione è prevista anche senza il rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria.

*Iscrizione anagrafica:* Le istanze di iscrizione o di variazione della residenza anagrafica potranno dar luogo alla verifica, da parte degli uffici comunali competenti, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, ma solo ai sensi della normativa sanitaria vigente.

*Ricongiungimenti:* Si aggiunge al certificato di idoneità alloggiativa quello igienico-sanitario, entrambi rilasciati dai competenti uffici comunali. Si prevede quindi ipoteticamente l'emanazione di appositi regolamenti comunali per i criteri aggiuntivi, con conseguente arbitrarietà delle amministrazioni locali nelle procedure di ricongiungimento che attengono ad un diritto soggettivo fondamentale.

*Visto d'ingresso per ricongiungimento familiare:* Non sarà più possibile richiedere il visto d'ingresso se il nulla osta non verrà rilasciato dopo 180 giorni dalla presentazione dell'istanza (abrogazione della procedura di “silenzio-assenso”). Svanisce così anche l'unica possibilità di garanzia del diritto all'unità familiare prevista per far fronte alle lentezze burocratiche.

*Esibizione del permesso di soggiorno:* Si introduce la necessità di esibire il permesso di soggiorno per tutti gli atti di stato civile e per l'accesso ai servizi, esclusi quelli relativi a cure sanitarie e scuola dell'obbligo. Anche il diritto di riconoscere un figlio verrà sottoposto alla richiesta del permesso di soggiorno.

*Detenzione nei CIE:* Prolungamento dei tempi di detenzione nei CIE fino ad un massimo di 180 giorni.

*Divieto di espulsione e respingimento:* Viene abrogato il divieto di espulsione per i conviventi con parenti italiani di terzo e quarto grado. Permane il divieto di espulsione nei confronti dei cittadini stranieri conviventi con parenti di nazionalità italiana fino al secondo grado.

*Dinielo al rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno e reati penali:* Diventano ostative all'ingresso e al soggiorno dello straniero le condanne per i reati previsti dall'art. 380 commi 1 e 2 del c.p.p. ovvero per i reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, i reati connessi allo sfruttamento della prostituzione anche quando la sentenza non è definitiva. Diviene ostativa al rilascio e al rinnovo di qualunque titolo di soggiorno, la condanna irrevocabile per reati relativi alla tutela del diritto d'autore. In precedenza tale condanna era ostativa al rilascio o rinnovo del solo permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo.

*Minori non accompagnati:* La conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età è condizionata al soggiorno pregresso in Italia da almeno tre anni a dall'inserimento in un percorso di integrazione da almeno due anni, unitamente alla disponibilità di alloggio, iscrizione ad un corso di studio o allo svolgimento, attuale o almeno imminente, di attività lavorativa.

*Rimesse di denaro:* I cosiddetti servizi di money transfer avranno l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno e di conservarne copia per dieci anni. Inoltre dovranno comunicare all'autorità l'avvenuta erogazione del servizio nel caso riguardi un soggetto sprovvisto di permesso.

*Permesso CE di lungo periodo:* L'ottenimento della carta di soggiorno potrà avvenire solo dopo il superamento di un test di lingua italiana. Le modalità di svolgimento del test verranno fissate con un decreto dei ministeri dell'Interno e dell'Istruzione.

*Un contributo da 80 a 200 euro per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno:* Per tutte le pratiche relative al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno si dovrà versare questo contributo economico, il cui importo verrà fissato da un decreto dei ministri dell'Economia e dell'Interno.

*Esibizione dei documenti:* Viene aumentata la pena per il reato di mancata esibizione del titolo di soggiorno e/o del documento di identificazione a richiesta del pubblico ufficiale o agente di pubblica sicurezza. Arresto fino ad un anno e multe fino a 2.000 euro.

*Registro per senza fissa dimora:* È istituito presso il ministero dell'Interno un registro per la schedatura dei cosiddetti clochard.

*Cancellazione anagrafica:* È prevista dopo sei mesi dalla data di scadenza del permesso di soggiorno, in caso di mancato rinnovo della dichiarazione di dimora, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere entro i successivi 30 giorni.

*Permesso di soggiorno a punti:* È disposta l'istituzione di un accordo di integrazione articolato in crediti da sottoscrivere al momento della richiesta di rilascio del permesso di soggiorno. I criteri e le modalità verranno stabiliti da un apposito regolamento di attuazione.

*Favoreggiamento ingresso irregolare:* Sono inasprite tutte le sanzioni legate al favoreggiamento dell'ingresso irregolare.

*Fonte: Progetto Melting Pot Europa*

## 2.2 Espulsione e trattenimento dopo la Legge 94/2009

La Legge 94/2009 introduce alcune significative modifiche alla disciplina dell'espulsione sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello dell'esecuzione delle espulsioni. Per quanto concerne l'aspetto sostanziale, si registrano modifiche incidenti sia in modo diretto che indiretto sulla disciplina in esame.

### **Le modifiche che incidono in modo indiretto sulle espulsioni**

Si tratta di quelle concernenti i nuovi impedimenti penali all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri. È indubbio che restringendo ulteriormente la possibilità di ingresso e soggiorno aumenteranno le presenze di stranieri irregolari e, quindi, le espulsioni.

- Da un lato, si prevede espressamente che la condanna anche non irrevocabile e anche se resa a seguito di patteggiamento per i reati previsti dall'art. 380 c.p.p. e per gli altri previsti dalla disposizione in esame, sia ostativa all'ingresso e, quindi, al soggiorno. Siccome, tuttavia, un recente orientamento della giurisprudenza amministrativa sul punto era già nel senso di escludere la necessità della definitività della sentenza di condanna (o di patteggiamento) ai fini dell'impedimento all'ingresso, la nuova norma non ha fatto altro che recepire la giurisprudenza più restrittiva, statuendola per legge.

I condannati con sentenza non irrevocabile – dunque imputati – per i reati di cui al 380 c.p.p. sono tutti potenzialmente espellibili, eccetto i titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e coloro che hanno effettuato il ricongiungimento familiare, ovvero i familiari ricongiunti, per i quali non vige il c.d. “automatismo espulsivo”. La previsione desta notevoli

perplexità in particolare in pendenza di impugnazioni relative all'affermazione della penale responsabilità o alla qualificazione giuridica del fatto.

- La legge 94/09 introduce poi all'art. 4, co. 3, d. lg. 286/98, l'ulteriore nuova causa ostativa dell'ingresso degli stranieri in Italia, consistente nella condanna irrevocabile per gli stessi reati indicati dall'art. 26, co. 7 bis (disciplina del permesso di soggiorno per lavoro autonomo). Pertanto, quella che continua ad essere una causa di revoca del permesso di soggiorno e conseguente espulsione, limitatamente ai titolari di permesso di soggiorno per lavoro autonomo, diventa una causa impeditiva all'ingresso per (quasi) tutti gli stranieri. L'unica differenza che residua tra i titolari di permesso di soggiorno per lavoro autonomo e gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno ad altro titolo è che, solo per i primi, l'espulsione è conseguente al passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati in oggetto e alla revoca immediata del titolo di soggiorno, mentre per gli altri l'espulsione segue le vie ordinarie e, quindi, sarà comminata solo se, a seguito del diniego, del rifiuto di rinnovo o della revoca del titolo di soggiorno, continueranno a restare in Italia.

La modifica comporterà, presumibilmente, una drastica diminuzione dell'accesso ai riti alternativi da parte degli stranieri imputati di questi reati che, ovviamente, non avranno alcun interesse ad accelerare il passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

### Le nuove tipologie di espulsioni introdotte dalla Legge 94/2009

- *Espulsione conseguente alla perdita dei crediti derivanti dall'accordo di integrazione*

La legge 15/7/2009, n. 94, ha introdotto un nuovo istituto nel Testo unico immigrazione: l'accordo di integrazione, previsto all'art. 4 bis D. Lg. 286/98. Ai sensi del co. 1 del nuovo art. 4 bis, per "integrazione" si intende un «*processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società*».

Ai sensi del co. 2 della stessa norma si prevede che «*entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, con regolamento adottato ... su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno ... sono stabiliti i criteri e le modalità per la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno ... di un accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno*».

Dopo aver chiarito che la stipula dell'accordo è condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno, l'art. 4 bis, co. 2, D. Lg. 286/98, prevede che «*la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'art. 13, co. 4*».

È curioso osservare che, nonostante l'accordo sia dichiaratamente finalizzato alla promozione della convivenza tra autoctoni ed alloctoni, sia prevista la sottoscrizione e la stipula solo da parte dei secondi, evidentemente dandosi per scontato il rispetto dei valori costituzionali da parte dei cittadini e la loro indubbia vocazione alla partecipazione alla vita economica, sociale e culturale della società. Ma, soprattutto, la legge non stabilisce chi sia, oltre lo stipulante straniero, l'altra parte, cioè con chi lo straniero stipuli l'accordo: più che un accordo, l'istituto parrebbe una assunzione unilaterale di impegni da parte dello straniero nei confronti dello Stato.

Pare evidente l'istituzione del permesso di soggiorno "a punti". La perdita integrale dei crediti comporta la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione. Mentre ordinariamente è la legge che determina le condizioni per la revoca del permesso di soggiorno, in questo caso le condizioni di revoca dipendono dal mancato raggiungimento degli obiettivi di integrazione (tradotti in crediti in forza di un regolamento interministeriale) il cui contenuto non è affatto determinato per legge, attesa la assoluta genericità ed indeterminatezza del concetto di "integrazione" qual è definito nel primo comma della disposizione in esame. Conseguenza che l'espulsione che deriverà dalla revoca del permesso di soggiorno sarà anch'essa determinata – indirettamente – dal verificarsi di condizioni non predeterminate per legge, ma dalla violazione del contenuto dell'accordo di integrazione, stipulato secondo criteri e modalità stabiliti da un decreto interministeriale. Il che parrebbe in violazione della riserva assoluta di legge stabilita dall'art. 10, 2° co., della Costituzione,

posto che i presupposti per l'adozione dell'espulsione vengono determinati – nella sostanza – da un decreto interministeriale.

Le considerazioni esposte conducono a ritenere che l'espulsione conseguente alla perdita dei crediti relativi all'accordo di integrazione abbia carattere autonomo rispetto alle espulsioni delineate nell'art. 13 TU e, pertanto, sia una novità nel panorama legislativo italiano.

La disposizione in esame prevedibilmente porrà **difficoltà anche sul piano operativo**.

In primo luogo occorrerà attendere il decreto ministeriale che dovrà essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della L. 94/09. Inoltre, la norma prevede che l'espulsione consegua alla revoca del permesso di soggiorno, il che presuppone che le questure siano opportunamente ed adeguatamente attrezzate per monitorare il conseguimento dei crediti derivanti dall'accordo di integrazione e, in caso negativo, provvedano alla revoca del titolo di soggiorno. Chi ha una benché minima dimestichezza con gli uffici immigrazione delle questure italiane è consapevole delle difficoltà, delle lentezze, delle carenze di organico da cui patologicamente sono afflitte, al punto che – sovente – i tempi di rinnovo dei permessi di soggiorno sono tali che la loro consegna avviene quando già sono scaduti. È inoltre stabilito, per legge, che non si spenderà un euro per dotare le questure delle disponibilità necessarie per far fronte ai nuovi adempimenti relativi all'accordo di integrazione. È difficile immaginare, in questo contesto, che le questure potranno anche far fronte ad un tempestivo monitoraggio del conseguimento dei crediti di tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti. È ragionevole presumere che tale ulteriore incombenza verrà adempiuto in sede di rinnovo del permesso di soggiorno, con la conseguenza che l'espulsione farà seguito non alla revoca del permesso, ma al suo mancato rinnovo, e siccome l'art. 13, co. 2, lett. b) non prevede, tra le cause di espulsione, l'ipotesi del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, ecco spiegato il motivo per cui è l'art. 4 bis a prevedere obbligatoriamente l'espulsione in conseguenza della perdita integrale dei crediti. Il che conferma che siamo in presenza di una **fattispecie espulsiva autonoma**.

Infine il nuovo art. 4 bis detta delle eccezioni alla revoca del permesso di soggiorno (ed alla espulsione) in conseguenza della perdita integrale dei crediti limitatamente ad alcune categorie di soggiornanti: titolari di permesso di soggiorno per asilo, richiesta di asilo, protezione sussidiaria, motivi umanitari e familiari, soggiornanti di lungo periodo, familiari di cittadini dell'UE e stranieri che hanno esercitato il diritto al ricongiungimento familiare. Tuttavia, anche per costoro la stipula degli accordi di integrazione è condizione necessaria per il rilascio dei relativi permessi di soggiorno, la cui inosservanza non sarebbe però sanzionata.

#### • *Il Fondo rimpatri*

La nuova legge introduce l'art. 14 bis nel t.u. 286/1998, rubricato "Fondo rimpatri". Si prevede l'istituzione di un fondo, presso il ministero dell'Interno, finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i loro Paesi o verso quelli di provenienza. Non è chiaro se tale fondo serva esclusivamente a finanziare le spese per il rimpatrio in senso stretto, cioè il costo del viaggio per lo straniero e la eventuale scorta, oppure se tra tali spese vadano comprese anche quelle relative ai trattenimenti, alle udienze di convalida (ivi compreso il costo dell'interprete e del difensore d'ufficio), ed all'attività preordinata all'esecuzione del rimpatrio.

Interessante è vedere come si finanzia tale fondo. Infatti, ai sensi del co. 2 della norma, in tale fondo confluiscono, oltre agli eventuali contributi dell'UE, la metà del gettito del contributo di cui all'art. 5, co. 2 ter, d.lgs. n. 286/1998: trattasi del contributo richiesto agli stranieri per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, determinato con decreto interministeriale, fra un minimo di 80 ed un massimo di 200 euro. Quindi ogni straniero regolare contribuirà a finanziare un fondo che sarà utilizzato per eseguire la sua espulsione, se e quando la sua precaria condizione di immigrato regolare cesserà.

La tassa sul permesso di soggiorno servirà, nella misura del 50%, a finanziare le espulsioni invece che a finanziare progetti volti alla conservazione ed all'incremento dei crediti previsti dall'accordo di integrazione. **Il che svela la filosofia di fondo della riforma.**

#### • *Le modifiche all'ordine del questore*

## 6. Le politiche di sicurezza nell'UE

La legge 94 modifica parzialmente il contenuto dell'ordine del questore, prevedendo all'art. 4, co. 5 bis T.U. che «l'ordine può essere accompagnato dalla consegna all'interessato della documentazione necessaria per raggiungere gli uffici della rappresentanza diplomatica del suo Paese in Italia, anche se onoraria, nonché per rientrare nello Stato di appartenenza ovvero, quando ciò non sia possibile, nello Stato di provenienza».

Premesso che si tratta di mera facoltà accordata al questore, pare evidente che la nuova disposizione sia volta a ridurre l'ambito di operatività del giustificato motivo dell'inottemperanza.

- *L'espulsione dell'inottemperante all'ordine del questore*

L'art. 14, co. 5 ter D. Lg. 286/98 nella versione anteriore alla riforma di cui alla L. 15/7/2009, n. 94, prescriveva l'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera, nell'ipotesi dello straniero inottemperante ad ordine questorile. Era un'ipotesi espulsiva atipica perché i suoi presupposti non erano delineati nell'art. 13, co. 2, T.U. ed era dibattuto se detta espulsione dovesse avere come presupposto l'avvenuto accertamento della penale responsabilità in ordine alla violazione dell'art. 14, co. 5 ter.

A seguito della modifica apportata con la L. 94/09, la disposizione prevede espressamente che, salvo che lo straniero sia detenuto in carcere, «in ogni caso si procede all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica per violazione all'ordine di allontanamento adottato dal questore ai sensi del comma 5 bis». In tal modo si tipicizza la nuova espulsione e la si ancora alla violazione dell'ordine questorile perché lo si richiama espressamente. L'intento del legislatore pare ora inequivoco: ogniqualvolta si accerti il fatto materiale del decorso dei 5 giorni senza che lo straniero abbia lasciato l'Italia, l'amministrazione deve provvedere a disporre una nuova espulsione. È ovvio che tale soluzione pare escogitata apposta per eludere la rilevanza della eventuale sussistenza del giustificato motivo, che comporterà l'assoluzione in sede penale, ma che sarà influente ai fini dell'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione, motivato sulla base della violazione dell'ordine questorile, indipendentemente dall'esito del processo penale.

Quanto poi alla modalità esecutiva di questa nuova espulsione, essa viene attuata o con accompagnamento immediato, o previo trattenimento, ovvero con nuovo ordine del questore.

### La nuova disciplina del trattenimento

Il nuovo "pacchetto sicurezza", pur lasciando inalterate le condizioni legittimanti il trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), modifica significativamente la durata massima della permanenza. Mentre il precedente 5° co. dell'art. 14, d.lgs. n. 286/1998 prevedeva che il trattenimento conseguisse alla convalida per un periodo di 30 giorni, prorogabile di altri 30, solo in presenza di gravi difficoltà connesse all'accertamento dell'identità e della nazionalità dell'espellendo, oppure all'acquisizione di documenti per il viaggio, dopodiché il trattenuto doveva essere messo in libertà, ora, trascorso un primo periodo di complessivi 60 giorni, al questore è consentito chiedere altre due proroghe – di 60 giorni ciascuna – per un **periodo massimo complessivo di 180 giorni**.

- Una seconda proroga del trattenimento (dopo la prima che deve essere richiesta a seguito dell'inutile decorso di trenta giorni successivi alla convalida), può essere richiesta dal questore al giudice di pace «in caso di mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino del Paese terzo interessato, o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi».

Non è affatto chiaro in cosa consista la mancata cooperazione al rimpatrio da parte dello straniero trattenuto e, conseguentemente, quale sia il limite al di sotto del quale la cooperazione è insufficiente (o mancante) e quello al di sopra del quale tale cooperazione è invece sufficiente. In mancanza di criteri valutativi univoci e predeterminati per legge è facilmente intuibile l'instaurazione di prassi diverse sul territorio nazionale, essendo invece certo che la mancata cooperazione cesserà di produrre i suoi effetti solo quando sarà stato possibile eseguire l'accompagnamento in frontiera. Inoltre, se si considera che il trattenuto non può allontanarsi dal centro in cui è rinchiuso, difficilmente costui potrà "cooperare" alla sua espulsione, magari andando a reperire il suo passaporto chissà dove, né potrà sollecitare il consolato del suo Paese, più di



quanto possa fare l'autorità italiana di pubblica sicurezza. Pertanto, l'unica ipotesi di mancata cooperazione consiste nel tacere la propria identità e nazionalità, ovvero declinarla falsamente.

Quanto al ritardo nell'ottenimento della necessaria documentazione dal Paese di destinazione dell'espellendo, trattasi di circostanza oggettiva che necessita di accurato accertamento. Infatti, se si considera che il ritardo nell'ottenimento della documentazione necessaria all'esecuzione dell'espulsione, pur essendo circostanza indipendente dalla volontà dello straniero, è tuttavia idonea a restringere la sua libertà personale per ulteriori 60 giorni, si converrà che l'amministrazione potrà invocarla solo se sarà in grado di dimostrare l'effettiva necessità della documentazione ai fini di dare esecuzione all'espulsione, e, soprattutto, che tale documentazione sia stata tempestivamente e correttamente richiesta e sollecitata. L'inerzia del consolato estero non deve essere confusa con l'inerzia della questura.

- Una terza richiesta di proroga del trattenimento, della durata di ulteriori 60 giorni, è consentita al questore qualora persista la mancata cooperazione dello straniero alla sua espulsione, ovvero persiste il ritardo nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte della rappresentanza diplomatica del Paese di destinazione. Al proposito, si osserva come sia ben difficile immaginare quale "ragionevole sforzo", ulteriore rispetto alla perdurante restrizione della libertà personale, possa essere compiuto dalla questura o dall'ente gestore del CIE per convincere e persuadere il trattenuto a cooperare alla sua espulsione: trattasi, pertanto, di previsione impossibile e irragionevole. Quanto poi all'ipotesi del persistente ritardo nel rilascio della documentazione da parte del Paese terzo di destinazione, è intuitivo che se non sono stati sufficienti 120 giorni, difficilmente ne serviranno altri 60. Conseguisce che il "ragionevole sforzo" sia circostanza pleonastica e indeterminabile, con la grave conseguenza di far gravare ingiustificatamente sul trattenuto le inefficienze delle rappresentanze consolari e dell'amministrazione. Il che è ancor più grave se si considera che la nuova disciplina si applica ai trattenimenti in corso e che il trattenimento è reiterabile.

- La nuova norma triplica i termini massimi del trattenimento nei CIE portandoli da due a sei mesi. È un **aumento straordinario** che non pare suffragato da studi e analisi statistiche idonei a dimostrare che, triplicando i termini massimi del trattenimento, si risolverebbero le difficoltà a dare esecuzione alle espulsioni ed ai respingimenti differiti, e, pertanto, questa riforma **snatura il trattenimento dalla sua funzione originaria** – temporaneamente circoscritta nel breve periodo e finalizzata a dare esecuzione all'allontanamento – per ridurlo ad una **dimensione sanzionatoria e punitiva**. Sanzione – consistente nella pesante restrizione della libertà personale – comminata dall'autorità amministrativa, conseguente alla convalida e prorogabile senza contraddittorio.

Pare evidente il **contrasto con due parametri costituzionali**: il diritto di difesa e la riserva di giurisdizione in materia di libertà personale, che già erano prospettabili quando il trattenimento era consentito nel limite di 30 giorni, prorogabili di altri 30, ma che ora emergono con forza in ragione della triplicazione della durata della permanenza nei CIE e della genericità dei presupposti legittimanti le proroghe.

Fin dall'entrata in vigore della L. 189/2002, che introdusse l'immediata esecutività delle espulsioni prefettizie, fu chiaro che il trattenimento non era più l'eccezione, ma la regola, cioè il modo ordinario di dare esecuzione ai decreti espulsivi (salvo l'indisponibilità di posti nei centri di detenzione amministrativa): di qui la paventata violazione della disposizione di cui al 3° co. dell'art. 13 Cost. secondo cui l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale in casi "eccezionali". Ora, con la possibilità di prorogare il trattenimento fino a sei mesi, **il contrasto con il citato parametro costituzionale si accentua fortemente**. Così come si evidenzia maggiormente l'inidoneità del decreto di convalida a costituire "titolo" del trattenimento.

### Trattenimento e direttiva rimpatri

La modifica della durata dei termini massimi di trattenimento potrebbe apparire giustificata dalle disposizioni contenute nella direttiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, secondo la quale il trattenimento può durare fino ad un periodo massimo di un anno e sei mesi. Si potrebbe così sostenere che l'Italia, nel limitare a sei mesi tale termine, si sia tenuta ben al di sotto di quanto consentito a livello comunitario.

In realtà non è così:

- In primo luogo, va osservato che secondo la direttiva la decisione di rimpatrio va ordinariamente eseguita privilegiando la “partenza volontaria” (art. 7) consentendo un termine congruo – tra sette e 30 giorni – prorogabile, tenendo conto delle esigenze specifiche del caso individuale (come l'esistenza di bambini che frequentano la scuola e di altri legami familiari e sociali), e in tale periodo il rischio di fuga può essere fronteggiato con l'obbligo di presentazione periodica all'autorità o con l'obbligo di dimora. Inoltre, il ricorso a misure coercitive avviene “in ultima istanza”. Com'è agevole notare, **quello comunitario è un quadro ben diverso da quello nazionale**: il trattenimento si configura come *extrema ratio* a differenza del diritto interno, che nulla prevede a proposito del rimpatrio volontario, e ove il trattenimento è la regola.
- E che il diritto interno non intenda conformarsi a quello comunitario, a proposito dell'esecuzione delle espulsioni e del ricorso a strumenti coercitivi, è confermato dall'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale in Italia di cui all'art. 10 bis, d.lgs. n. 286/1998. Infatti, secondo la direttiva 2008/115/CE «*gli Stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva ai cittadini di Paesi terzi ...sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale ...*»: poiché il processo penale avanti il giudice di pace per violazione della contravvenzione di cui all'art. 10 bis, d.lgs. n. 286/1998 – per il caso in cui nelle more del procedimento non sia stata eseguita l'espulsione amministrativa – è destinato a concludersi con l'espulsione a titolo da sanzione sostitutiva ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 286/1998, **è evidente che l'Italia possa sottrarsi all'applicazione della direttiva comunitaria**, proprio in conseguenza della nuova fattispecie penale di ingresso e soggiorno illegale.

Consegue che nessuna giustificazione derivante dal diritto comunitario può essere addotta per la modifica dei termini massimi del trattenimento degli espellendi nei CIE.

*Fonte: “La disciplina dell'espulsione e del trattenimento nei CIE”, relazione di Guido Savio, avvocato del Foro di Torino e socio dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), al seminario ASGI – MD Magistratura Democratica svoltosi a Firenze nei giorni 18-19 settembre 2009 dal titolo “La condizione giuridica dello straniero dopo le recenti riforme della normativa in materia di immigrazione”*

### Iniziativa sul “divieto di segnalazione”

La Legge 94/2009, il cosiddetto “pacchetto sicurezza”, lascia intatto l'articolo 35 comma 5 del D Lgs. 286/1998 che disciplina il “divieto di segnalazione” per gli stranieri privi di permesso di soggiorno che ricevono cure sanitarie. Nello stesso provvedimento legislativo, tuttavia, viene introdotto il reato penale contravvenzionale di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato dello straniero, punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro (art. 10 bis del testo unico sull'immigrazione). Si pone così il rischio di un'interpretazione non univoca della norma, in quanto l'introduzione del reato di immigrazione irregolare e gli obblighi di denuncia che da esso discendono per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblici servizi possono apparire in contraddizione con il divieto di segnalazione.

Per tale ragione, le organizzazioni Medici Senza Frontiere (**MSF**), Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (**ASGI**), Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (**SIMM**) e Osservatorio Italiano sulla Salute Globale (**OISG**) hanno promosso l'emanazione di circolari e note esplicative a livello nazionale e regionale in cui si chiarisca che gli operatori sociali, sanitari, amministrativi e di vigilanza in forze al Servizio Sanitario pubblico, pur essendo pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, non devono denunciare, per la specificità della norma ancora in vigore (art. 35 comma 5, testo unico immigrazione). I promotori dell'iniziativa, quindi, «sollecitano le Autorità sanitarie nazionali e regionali, a diramare chiare e tempestive disposizioni volte a confermare che l'accesso alle strutture sanitarie da parte degli stranieri non in regola con le norme sull'ingresso e il soggiorno non può comportare, da parte del personale sanitario, alcun obbligo (ma neanche la facoltà) di denuncia degli stranieri in oggetto se non nei limiti di quanto disposto dal art. 35 comma 5 del D.Lgs 286/98, ovvero nei casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano.

*Fonte: <http://www.divietodisegnalazione.medicisenzafrontiere.it>*

### 2.3 Commenti e critiche alle nuove norme italiane

«È un momento veramente buio per la storia della nostra democrazia e per la tutela dei diritti umani, un attacco ai principi costituzionali di uguaglianza e libertà. Un monstrum giuridico di cui soffriremo le conseguenze negli anni a venire» ha commentato l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (**ASGI**).

«D'ora in poi la parola d'ordine sarà: esclusione sociale. Le nuove norme renderanno più difficile la convivenza civile, pacifica e reciprocamente proficua tra italiani e stranieri» ha osservato il Consiglio Italiano per i Rifugiati (**CIR**). Il CIR si è detto particolarmente preoccupato per il clima generale di criminalizzazione del "diverso", del "sospetto", della marginalizzazione che da questa legge viene alimentato.

Cambierà profondamente il contesto nel quale si svolge il percorso di integrazione non solo degli immigrati, ma anche dei rifugiati: «È da ricordare che la nuova legge introduce una tassa pesante su rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno; limita l'ottenimento della cittadinanza italiana, nonché il diritto al ricongiungimento familiare; in molti casi rende impossibile l'iscrizione anagrafica. Tali norme riguardano esclusivamente cittadini stranieri regolarmente presenti e non hanno alcun nesso con la sicurezza» secondo Christopher Hein, direttore del CIR. «Altre norme come le restrizioni sull'invio di denaro alle famiglie rimaste nei Paesi di origine provocheranno inevitabilmente nuovi mercati irregolari o criminali di money transfer», mentre l'introduzione del reato di permanenza irregolare sul territorio rappresenta, tra l'altro, l'impossibilità di tornare nel Paese volontariamente: «In contrasto con la direttiva europea sul ritorno, che riconosce allo straniero il diritto di poter decidere per la partenza volontaria entro un periodo congruo, il nuovo reato rende obbligatorio l'allontanamento forzato della persona» ha osserva Hein, aggiungendo che «paradossalmente, la legge costringe alla fuga anche cittadini stranieri che sarebbero tornati volontariamente in patria».

E ancora, l'aumento del periodo di trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione «è un puro atto punitivo, una detenzione arbitraria», secondo il CIR, perché le statistiche dimostrano che le possibilità di rendere effettiva l'espulsione aumentano solo marginalmente prolungando la permanenza in tali Centri. «A parte le nefaste conseguenze dell'attuazione delle singole norme», ha commentato amaramente il direttore del CIR, «il "Pacchetto Sicurezza" nel suo insieme si ispira ad una percezione dello straniero come nemico, che farà uscire l'Italia dalle politiche di inclusione sociale seguita dall'Unione Europea negli ultimi 15 anni».

Le nuove norme italiane costituiscono «un pacchetto "insicurezza" che non sarà di beneficio a nessuno» secondo l'Ufficio immigrazione della **Caritas** italiana, mentre l'associazione **Naga** ha definito il provvedimento italiano «la legge più razzista e discriminatoria in materia d'immigrazione emanata dal dopoguerra ad oggi».

L'**ARCI** ha lanciato una campagna di disobbedienza civile contro le nuove norme; **Amnesty International** ha sottolineato che «i migranti, per timore di essere denunciati con conseguenze di rilievo penale, saranno indotti a sottrarsi al contatto con tutti gli uffici pubblici, in qualunque ambito, piombando così in un'allarmante situazione di mancato accesso ai servizi e di compromissione dei loro diritti umani»;

**CGIL, CISL e UIL** hanno evidenziato invece la «miscela devastante» costituita da questo provvedimento e dalla crisi economica: «Chi perde il lavoro ha sei mesi di tempo per trovarne un altro, altrimenti diventa illegale e rischia l'espulsione. La nuova legge colpisce persone che vivono e lavorano da anni nel nostro Paese, che hanno portato in Italia la famiglia o che hanno figli nati qui».

«Il "pacchetto sicurezza" regala una società più cattiva, direi inutilmente cattiva perché non se la prende con i delinquenti, ma crea un reato per colpire chi è in cerca di un futuro, di una vita dignitosa, di una speranza» ha dichiarato Salvatore Geraci, presidente della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (**SIMM**), ricordando come l'irregolarità giuridica è spesso l'anticamera forzata per futuri e possibili percorsi regolari o è la caduta accidentale, il ritornare indietro rispetto

## 6. Le politiche di sicurezza nell'UE

alla regolarità, per strozzature delle norme o delle amministrazioni: «La stragrande maggioranza delle centinaia di migliaia di pazienti visitati nelle nostre strutture in questi anni, visti in condizione di irregolarità, oggi vivono regolarmente nel nostro Paese, sono inseriti nella vita produttiva, sociale e culturale accanto ed insieme a noi».

«Non posso non essere triste e dispiaciuto, con preoccupazioni per la prospettiva che ci si apre dinanzi e a mio avviso porterà molti dolori e difficoltà per persone che, già per il fatto di essere irregolari, si trovano in una situazione di precarietà» ha commentato monsignor Agostino Marchetto, segretario del Pontificio consiglio per la **Pastorale dei migranti**.

«La criminalizzazione dei migranti è per me il peccato originale dietro al quale va tutto il resto» ha affermato il rappresentante del Vaticano. L'estensione da due a sei mesi della permanenza nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), poi, «avrà gravi conseguenze per coloro che saranno detenuti e poiché in Europa ci sono Paesi che prevedono un periodo di detenzione più breve non si può dire che si tratti di un costringimento europeo».

Ha espresso «profondo dispiacere», soprattutto per le conseguenze che l'istituzione del reato di immigrazione clandestina produrrà per l'Italia, il presidente della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI), Domenico Maselli, aggiungendo: «Da un punto di vista giuridico sembra una piccola cosa, ma questa legge cambia definitivamente i rapporti tra gli immigrati irregolari e il Paese dove avevano cercato accoglienza».

### 2.4 Appelli contro la nuova Legge italiana

#### Appello dei giuristi contro l'introduzione dei reati di ingresso e soggiorno illegale

Il disegno di legge n. 733-B prevede varie innovazioni che suscitano rilievi critici.

In particolare, riteniamo necessario richiamare l'attenzione della discussione pubblica sulla norma che punisce a titolo di reato l'ingresso e il soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato, una norma che, a nostro avviso, oltre ad esasperare la preoccupante tendenza all'uso simbolico della sanzione penale, criminalizza mere condizioni personali e presenta molteplici profili di illegittimità costituzionale.

La norma è, anzitutto, priva di fondamento giustificativo, poiché la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce l'assoluta irragionevolezza della nuova figura di reato; inoltre, il ruolo di extrema ratio che deve rivestire la sanzione penale impone che essa sia utilizzata, nel rispetto del principio di proporzionalità, solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo.

Né un fondamento giustificativo del nuovo reato può essere individuato sulla base di una presunta pericolosità sociale della condizione del migrante irregolare: la Corte Costituzionale (sent. 78 del 2007) ha infatti già escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso, sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dal disegno di legge si rivela anche su questo terreno priva di fondamento giustificativo.

L'ingresso o la presenza illegale del singolo straniero dunque non rappresentano, di per sé, fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale, ma sono l'espressione di una condizione individuale, la condizione di migrante: la relativa incriminazione, pertanto, assume un connotato discriminatorio razione subiecti contrastante non solo con il principio di eguaglianza, ma con la fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali.

L'introduzione del reato in esame, inoltre, produrrebbe una crescita abnorme di ineffettività del sistema penale, gravato di centinaia di migliaia di ulteriori processi privi di reale utilità sociale e condannato per ciò alla paralisi. Né questo effetto sarebbe scongiurato dalla attribuzione della relativa cognizione al giudice di pace (con alterazione degli attuali criteri di ripartizione della competenza tra magistratura professionale e magistratura onoraria e snaturamento della fisionomia di quest'ultima): da un lato perché la paralisi non è meno grave se investe il settore di giurisdizione del giudice di pace, dall'altro per le ricadute sul sistema complessivo delle impugnature, già in grave sofferenza.

Rientra certo tra i compiti delle istituzioni pubbliche «regolare la materia dell'immigrazione, in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati» (Corte Cost., sent. n. 5 del 2004), ma nell'adempimento di tali compiti il legislatore deve attenersi alla rigorosa osservanza dei principi fondamentali del sistema penale e, ferma restando la sfera di discrezionalità che gli compete, deve orientare la sua azione a canoni di razionalità finalistica.

«Gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che (...) non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a "nascondere" la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli». Le parole con le quali la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità del reato di "mendicità" di cui all'art. 670, comma 1, cod. pen. (sent. n. 519 del 1995) offrono ancora oggi una guida per affrontare questioni come quella dell'immigrazione con strumenti adeguati allo loro straordinaria complessità e rispettosi delle garanzie fondamentali riconosciute dalla Costituzione a tutte le persone.

**25 giugno 2009**

*Angelo Caputo, Domenico Ciruzzi, Oreste Dominioni, Massimo Donini, Luciano Eusebi, Giovanni Fiandaca, Luigi Ferrajoli, Gabrio Forti, Roberto Lamacchia, Sandro Margara, Guido Neppi Modona, Paolo Morozzo della Rocca, Valerio Onida, Elena Paciotti, Giovanni Palombarini, Livio Pepino, Carlo Renoldi, Stefano Rodotà, Arturo Salerni, Armando Spataro, Lorenzo Trucco, Gustavo Zagrebelsky*

### **Appello degli intellettuali contro il ritorno delle leggi razziali in Italia**

Le cose accadute in Italia hanno sempre avuto, nel bene e nel male, una straordinaria influenza sulla intera società europea, dal Rinascimento italiano al fascismo.

Non sempre sono state però conosciute in tempo.

In questo momento c'è una grande attenzione sui giornali europei per alcuni aspetti della crisi che sta investendo il nostro Paese, riteniamo, però, un dovere di quanti viviamo in Italia richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica europea su altri aspetti rimasti oscuri. Si tratta di alcuni passaggi della politica e della legislazione italiana che, se non si riuscirà ad impedire, rischiano di sfigurare il volto dell'Europa e di far arretrare la causa dei diritti umani nel mondo intero.

Il governo Berlusconi, agitando il pretesto della sicurezza, ha imposto al Parlamento, di cui ha il pieno controllo, l'adozione di norme discriminatorie nei confronti degli immigrati, quali in Europa non si vedevano dai tempi delle leggi razziali.

È stato sostituito il soggetto passivo della discriminazione, non più gli ebrei bensì la popolazione degli immigrati "irregolari", che conta centinaia di migliaia di persone; ma non sono stati cambiati gli istituti previsti dalle leggi razziali, come il divieto dei matrimoni misti.

Con tale divieto si impedisce, in ragione della nazionalità, l'esercizio di un diritto fondamentale quale è quello di contrarre matrimonio senza vincoli di etnia o di religione; diritto fondamentale che in tal modo viene sottratto non solo agli stranieri ma agli stessi italiani.

Con una norma ancora più lesiva della dignità e della stessa qualità umana, è stato inoltre introdotto il divieto per le donne straniere, in condizioni di irregolarità amministrativa, di riconoscere i figli da loro stesse generati. Pertanto in forza di una tale decisione politica di una maggioranza transeunte, i figli generati dalle madri straniere "irregolari" diverranno per tutta la vita figli di nessuno, saranno sottratti alle madri e messi nelle mani dello Stato.

Neanche il fascismo si era spinto fino a questo punto. Infatti le leggi razziali introdotte da quel regime nel 1938 non privavano le madri ebraiche dei loro figli, né le costringevano all'aborto per evitare la confisca dei loro bambini da parte dello Stato.

Non ci rivolgeremo all'opinione pubblica europea se la gravità di queste misure non fosse tale da superare ogni confine nazionale e non richiedesse una reazione responsabile di tutte le persone

che credono a una comune umanità. L'Europa non può ammettere che uno dei suoi Paesi fondatori regredisca a livelli primitivi di convivenza, contraddicendo le leggi internazionali e i principi garantisti e di civiltà giuridica su cui si basa la stessa costruzione politica europea.

È interesse e onore di tutti noi europei che ciò non accada.

La cultura democratica europea deve prendere coscienza della patologia che viene dall'Italia e mobilitarsi per impedire che possa dilagare in Europa.

A ciascuno la scelta delle forme opportune per manifestare e far valere la propria opposizione.

**29 giugno 2009**

*Andrea Camilleri, Antonio Tabucchi, Dacia Maraini, Dario Fo, Franca Rame, Moni Ovadia, Maurizio Scaparro, Gianni Amelio*

### **Appello delle associazioni e organizzazioni italiane**

Egregio Signor

Presidente della Repubblica

Giorgio Napolitano

Con la presente lettera desideriamo manifestarLe la nostra profonda preoccupazione rispetto alle conseguenze che il DDL 733 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", approvato al Senato in via definitiva il 2 luglio 2009, avrà sulla vita delle famiglie, dei bambini e dei ragazzi di origine straniera che vivono in Italia.

Le nostre associazioni e organizzazioni, impegnate quotidianamente per la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, non possono che esprimere il loro profondo disaccordo per una legge che prevede norme che riteniamo non conformi con alcuni fondamentali diritti sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che l'Italia si è impegnata a rispettare.

A nostro avviso, saranno molto gravi gli effetti del previsto reato di clandestinità che spingerà, di fatto, la popolazione straniera, oggetto del provvedimento, a non avere alcun contatto con le istituzioni né con alcun tipo di servizio pubblico, relegando alla marginalità non solo gli adulti ma anche i loro figli, rendendo la loro presenza assolutamente invisibile con conseguenze sociali gravi e difficilmente prevedibili.

La conseguente esclusione dai servizi scolastici e sociali così come dalle prestazioni sanitarie, per il timore di un genitore di essere segnalato all'autorità, viola diritti fondamentali dei bambini e dei ragazzi quali il diritto all'istruzione e alle cure sanitarie. Mentre è obbligo dello Stato - uno Stato responsabile di fronte ai propri doveri - riconoscere a tutti i minorenni pari trattamento senza alcuna discriminazione.

Serissime saranno altresì le conseguenze della mancata registrazione alla nascita dei nati da genitori irregolari, in aperta violazione del diritto fondamentale ad un nome, previsto dalla Convenzione, nonché notevoli gli ostacoli che i minori stranieri non accompagnati arrivati da adolescenti in Italia incontreranno al compimento della maggiore età, non potendo di fatto regolarizzare la loro permanenza nel nostro Paese.

Quanto sopra indicato rappresenta solo alcune delle gravi situazioni che dovranno affrontare, per il semplice fatto di non essere italiani, i minorenni di origine straniera in conseguenza dell'attuazione di queste norme previste a tutela della sicurezza pubblica.

Il perseguimento della "sicurezza", motivo e oggetto della legge, è di fondamentale importanza per la crescita e lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti e soprattutto per essi deve essere strumento di garanzia ai fini dell'esercizio di tutti i diritti che la Convenzione riconosce loro.

Occorre però riflettere sull'accezione del termine: sicurezza, per chi lavora per i diritti, significa sicurezza sociale, ottenuta attraverso politiche inclusive e la promozione di una cultura dei diritti

umani.

Certi del Suo impegno a favore dei diritti umani, ci appelliamo a Lei affinché siano adeguatamente valutati i profili di legittimità della nuova normativa e di conformità alle norme internazionali nonché i gravi effetti negativi che si produrrebbero sulle famiglie e sui minori di origine straniera presenti in Italia.

### **14 luglio 2009**

*Seguono nomi delle Associazioni e Organizzazioni che aderiscono:*

*Ai.Bi. – Associazione Amici dei Bambini*

*AIMMF - Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*

*Alisei, Società Cooperativa Sociale*

*ANFAA - Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie*

*Arciragazzi Nazionale*

*ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*

*Associazione Antigone onlus*

*Associazione Culturale Pediatri*

*Associazione IBFAN Italia Onlus*

*Associazione Nessun luogo è lontano*

*Associazione Progetto Diritti*

*BATYA – Associazione per l'accoglienza, l'affidamento e l'adozione onlus*

*CGIL*

*CIAI Centro Italiano Aiuti all'Infanzia*

*CIDIS Onlus Centro di Informazione, Documentazione ed Iniziativa per lo Sviluppo*

*CNCA - Coordinamento nazionale comunità di accoglienza*

*Coordinamento Italiano per il Diritto degli Stranieri a Vivere in Famiglia onlus*

*Commissione Minori dell'Associazione Nazionale Magistrati*

*Defence for Children International Italia*

*Fondazione Terre des hommes Italia onlus*

*IFS – Istituto Fernando Santi*

*La Gabbianella Coordinamento per il Sostegno a distanza onlus*

*Legambiente*

*M.A.I.S. - Movimento per l'autosviluppo, l'interscambio e la solidarietà*

*Save the Children Italia*

*Servizio Legale Immigrati Onlus*

*SOS Villaggi dei Bambini – onlus*

*VIS - Volontariato Internazionale per lo Sviluppo.*

### 3. L'ITALIA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

#### 3.1 I contrasti con l'UE sul "pacchetto sicurezza"

A fronte delle molte reazioni italiane al provvedimento voluto dal governo italiano recante nuove norme in materia di sicurezza, a livello europeo si è espresso immediatamente e in modo netto il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg. «Le draconiane misure in materia d'immigrazione e di asilo contenute nel Ddl sicurezza produrranno inevitabilmente un ulteriore aggravamento del clima xenofobo contro gli immigrati» ha commentato Hammarberg, lanciando anche un monito all'Italia sulla politica dei respingimenti di migranti irregolari perché, se dovesse proseguire, «le istituzioni europee non potrebbero fare a meno di intervenire».

Sollecitato da varie interviste, poi, si è espresso anche il vicepresidente della Commissione Europea, Jacques Barrot, responsabile europeo per la materia Libertà, Sicurezza e Giustizia. Barrot ha reso noto che il "pacchetto sicurezza" italiano sarebbe stato esaminato per verificarne la compatibilità con le norme europee, dal momento che si poteva profilare una violazione del principio della libertà di circolazione per i cittadini comunitari.

#### **Libera circolazione a rischio**

Facendo riferimento alle linee guida adottate dall'UE per facilitare l'applicazione negli Stati membri della direttiva 38/2004 che garantisce la libertà di circolazione e di residenza dei cittadini comunitari, Barrot ha dichiarato: «Quando il governo italiano fa votare una legge che prevede di introdurre il reato d'immigrazione illegale e quando questo reato può accompagnarsi ad un'espulsione immediata, allora la legislazione italiana è contro il diritto comunitario». Questo perché, osservava il commissario europeo, anche cittadini comunitari potrebbero facilmente trovarsi in queste condizioni in Italia, ad esempio molti cittadini rumeni e bulgari che non hanno diritto a lavorare legalmente in Italia sulla base delle limitazioni ancora in vigore per i lavoratori dei nuovi Stati membri; oppure cittadini rom, che secondo Barrot sono nel mirino di questo nuovo apparato legislativo.

L'UE «non accetta misure generali» e i controlli «devono essere individuali, determinati e proporzionali» ha sottolineato inoltre il vicepresidente della Commissione, che ha poi ricordato come l'esecutivo dell'UE avesse già espresso al governo italiano l'impossibilità di applicare ai cittadini comunitari norme che prevedessero un aumento della pena per l'immigrazione in situazione irregolare, così come era stato segnalato che l'espulsione automatica degli stranieri in caso di condanna a oltre due anni di detenzione non sia applicabile ai cittadini comunitari.

L'obiettivo della Commissione è dunque di evitare che l'Italia possa espellere sistematicamente cittadini comunitari, cosa limitata dalla direttiva 38/2004 a precise eccezioni e soggetta ad esame caso per caso per coloro che potrebbero essere oggetto di espulsione. Per quanto concerne invece il reato di clandestinità, Barrot ha ricordato che si tratta di una scelta di competenza della Stati membri e dunque «al di fuori della sfera di competenza della Commissione Europea». Così come resta la piena sovranità nazionale in materia di immigrazione di cittadini provenienti da Paesi terzi, cioè non comunitari, anche se è prevista da anni un'armonizzazione delle politiche migratorie su cui la presidenza svedese dell'UE ha cercato di lavorare concretamente con il Programma di Stoccolma, mentre sarebbe opportuno da parte della Commissione un riscontro delle nuove norme italiane con i principi contenuti nella Carta europea dei diritti fondamentali.

#### **Le preoccupazioni dell'Ufficio Europa di Amnesty International**

Con una lettera indirizzata alla Commissione Europea nel giugno 2009, l'Ufficio Europa di Amnesty International esprimeva la sua preoccupazione che la legislazione italiana in materia di sicurezza, in quel momento ancora in via di definizione, potesse non essere compatibile con la normativa dell'UE ed essere causa di discriminazioni.

Il cosiddetto "Pacchetto sicurezza", osservava infatti l'Ufficio europeo di Amnesty, potrebbe «non



essere compatibile» con gli standard internazionali sui diritti umani e con la legislazione europea, compresa la direttiva 43 del 2000 sul razzismo. Questo disegno di legge, secondo Amnesty, potrebbe infatti minacciare seriamente i diritti di migranti e richiedenti asilo nonché introdurre provvedimenti discriminatori soprattutto nei confronti delle comunità rom e sinti. «L'UE deve condannare ogni provvedimento discriminatorio che non solo viola la normativa europea ma mette a rischio le persone più vulnerabili della società» osservava Amnesty, denunciando come le nuove norme italiane avrebbero potuto limitare l'accesso a cure sanitarie basilari e all'istruzione di popolazioni rom, persone senza fissa dimora e migranti.

«Il principio di non discriminazione, contenuto nelle normative internazionali ed europee, deve essere rispettato» sottolineava Amnesty, mentre l'UE «non può ignorare la creazione di politiche a sfondo razziale in qualche suo Stato membro chiudendo un occhio sul processo legislativo», per questo si richiedeva alla Commissione Europea di intervenire al più presto.

### 3.2 Il reato di clandestinità in Europa: due studi comparativi

L'introduzione del reato di clandestinità nella legislazione italiana è stata spesso giustificata dai suoi promotori come una sorta di adeguamento dell'Italia a varie normative già in vigore in altri Paesi europei.

Risulta quindi utile segnalare la comparazione con alcune di queste normative fatta da due studi di recente pubblicazione.

#### Ingressi legali e illegali in quattro Paesi dell'UE

Nel dossier intitolato "L'immigrazione in quattro Paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina", redatto dal servizio studi del Senato italiano, sono analizzate le regole di carattere generale che disciplinano l'ingresso dei cittadini stranieri in Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e le norme con cui sono sanzionati l'ingresso e la permanenza dei migranti in situazioni di irregolarità.

##### **Francia**

È il Paese con le norme più recenti, dato che la legge sull'immigrazione, fortemente voluta dal presidente Nicolas Sarkozy, è del 2006.

In Francia, la disciplina dell'immigrazione è contenuta nel *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* e prevede due tipi di permesso di soggiorno: uno temporaneo, della durata massima di un anno (*carte de séjour temporaire*), ed uno a lungo termine (*carte de résident*), decennale e rinnovabile. Per il permesso di soggiorno temporaneo il richiedente deve essere in possesso di un regolare visto di ingresso e deve fornire informazioni sul proprio stato civile, deve disporre di documenti che giustificano le finalità e le condizioni del soggiorno e il possesso di mezzi di sussistenza adeguati e deve possedere un certificato medico rilasciato con le modalità previste da un decreto del ministro della Sanità.

Per il rilascio del permesso a lungo termine è previsto che il richiedente abbia la residenza in Francia da almeno cinque anni, in modo continuativo, e che il primo rilascio della *carte de résident* sia subordinato alla cosiddetta integrazione repubblicana (*intégration républicaine*) del richiedente, che prevede l'impegno personale nella conoscenza e nel rispetto effettivo dei principi che reggono il sistema repubblicano e una competenza linguistica. Il rilascio della *carte de séjour temporaire* e della *carte de résident* può essere rifiutato ai cittadini stranieri nei casi in cui la loro presenza in Francia possa costituire una minaccia per l'ordine pubblico.

L'ingresso è rifiutato anche ai richiedenti asilo nel caso essi siano stati già destinatari di provvedimenti di interdizione, di espulsione o di accompagnamento alla frontiera adottati entro l'anno precedente.

Nell'ordinamento francese l'immigrazione clandestina è sanzionata penalmente: lo straniero che entri o soggiorni in Francia senza i documenti richiesti per legge, o che si sia trattenuto sul territorio francese oltre il termine previsto dal suo visto d'ingresso, è punito con la reclusione di un anno e un'ammenda di 3.750 euro. Il giudice può inoltre interdire l'ingresso ed il soggiorno in Francia allo straniero condannato per immigrazione clandestina per un periodo di tempo non superiore a tre

anni. In questo caso, scontata la pena, il condannato viene accompagnato alla frontiera.

### **Spagna**

Unico tra i Paesi presenti nel dossier in cui l'immigrazione clandestina non è tecnicamente un reato e non è dunque perseguibile penalmente.

L'ingresso di cittadini stranieri extracomunitari in Spagna è disciplinato dalla *Ley Orgánica 4/2000*, e dalle sue successive modificazioni.

Per quanto riguarda il soggiorno di cittadini extracomunitari sul territorio nazionale, la legge distingue tra differenti condizioni, di permanenza: la *residencia temporal* per periodi da 90 giorni a 5 anni e la *residencia permanente*, per permanenze a tempo indeterminato, concessa a chi dimostri di aver soggiornato con continuità in territorio spagnolo per almeno cinque anni. Esistono poi due permessi di residenza temporanea per periodi fino a 90 giorni e superiori a 90 giorni. Il permesso di residenza temporanea è concesso allo straniero che dimostri di disporre di mezzi di sostentamento adeguati per sé e per la propria famiglia e non abbia precedenti penali per reati commessi in Spagna. Il richiedente deve inoltre disporre di documenti che diano conto delle finalità del soggiorno.

Per quanto riguarda l'immigrazione illegale, la legge distingue tra tre tipi di infrazioni amministrative: lieve, grave e molto grave, perseguibili con una multa che va da 301 a 6.000 euro.

In alternativa alla sanzione amministrativa può essere adottato, per le violazioni gravi e molto gravi, un provvedimento di espulsione.

### **Germania**

Nella Repubblica federale di Germania l'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri non appartenenti ai Paesi dell'Unione Europea sono disciplinati dalla *Aufenthaltsgesetz* in cui sono previsti due tipi fondamentali di permesso di soggiorno: temporaneo, la cui durata non è predeterminata ma collegata ai motivi del soggiorno, o permanente.

Per ottenere il rilascio di qualsiasi tipo di permesso di soggiorno il richiedente deve dimostrare di essere in regola con il passaporto o con altro documento di ingresso e di possedere adeguati mezzi di sussistenza. Devono essere note le sue generalità e la nazionalità; inoltre, la presenza del richiedente non deve rappresentare un pericolo per gli interessi della Repubblica federale e non devono sussistere validi motivi per l'adozione di un provvedimento di espulsione.

Per il rilascio del permesso di soggiorno permanente il richiedente deve essere in possesso di un permesso temporaneo da almeno cinque anni, disporre di adeguati mezzi di sussistenza, aver versato contributi pensionistici per un minimo di 60 mesi, disporre di una situazione abitativa adeguata ed essere in possesso di tutte le autorizzazioni prescritte per svolgere attività di lavoro dipendente o autonomo, non avere subito condanne penali negli ultimi tre anni e avere una conoscenza adeguata del tedesco e una conoscenza di base dell'ordinamento della Repubblica federale, della storia e della cultura tedesca.

La conoscenza del tedesco non è richiesta come condizione per ottenere il permesso di risiedere anche temporaneamente nel territorio della Repubblica federale: tuttavia, la disciplina dell'immigrazione tende a incoraggiare l'acquisizione di una adeguata competenza linguistica, ed a tal fine prevede attività formative per l'integrazione, quali corsi di lingua tedesca e corsi di orientamento, volti ad impartire una conoscenza di base del sistema giuridico, della cultura e della storia della Germania.

L'ingresso nel territorio della Repubblica federale può essere vietato nel caso in cui esistano i presupposti per l'adozione di una misura di espulsione, esistano fondate ragioni per ritenere che gli effettivi motivi del soggiorno siano diversi da quelli dichiarati, o nel caso in cui non ricorrano le condizioni di ingresso specificamente previste dalla Convenzione di Schengen.

Il permesso di soggiorno può comunque essere rifiutato nel caso in cui ricorrano circostanze che facciano ritenere che l'interessato abbia fatto parte o faccia parte come membro attivo di un'organizzazione che sostiene il terrorismo, o che la sua presenza in territorio tedesco costituisca una minaccia per l'ordinamento democratico o per la sicurezza della Repubblica federale o che

## 6. Le politiche di sicurezza nell'UE

abbia preso parte ad azioni violente o abbia pubblicamente incitato alla violenza o abbia minacciato il ricorso ad essa per finalità politiche.

L'espulsione è obbligatoria nei casi di condanne penali definitive ad almeno tre anni di reclusione (a due anni in alcuni casi di reati particolarmente gravi). In numerosi casi, poi, l'autorità amministrativa può discrezionalmente adottare un provvedimento di espulsione, laddove la permanenza di un cittadino straniero possa comportare un pregiudizio per l'ordine pubblico o comunque per rilevanti interessi della Repubblica federale.

L'immigrazione illegale è reato ed è prevista la detenzione da uno a tre anni, e la sanzione pecuniaria. In ogni caso, il giudice può applicare una pena pecuniaria in alternativa alla reclusione.

### **Regno Unito**

Per entrare nel Regno Unito, se non si è cittadini britannici o di un Paese membro del Commonwealth con diritto di ingresso o di un Paese dell'Unione Europea, è necessario ottenere uno specifico permesso (*entry clearance*), rilasciato dal *Border and Immigration Agency*, l'agenzia dell'Home office preposta alle procedure di controllo dell'immigrazione.

Il rilascio dei permessi è regolato dall'*Immigration Act* del 1971, che prevede il rilascio, di durata variabile, nel momento in cui vi sia la dimostrazione da parte del richiedente di disporre di mezzi finanziari adeguati al mantenimento e all'alloggio suo e dei suoi familiari e all'esito positivo dell'accertamento delle condizioni sanitarie.

La richiesta di permesso di soggiorno può essere respinta quando si ritiene che la condotta del richiedente comporti un pericolo per la sicurezza nazionale, qualora il richiedente sia oggetto di un provvedimento di allontanamento esecutivo, sia privo di documenti idonei ad accertare la sua identità o nazionalità, si trovi nell'impossibilità di soggiornare sul territorio britannico senza fruire di sussidi pubblici, o sia stato dichiarato indesiderabile o abbia rilasciato dichiarazioni false o inesatte o fornito falsi documenti in relazione alla sua identità e nazionalità nonché alla durata del soggiorno ed alle sue finalità.

L'espulsione avviene nei casi in cui l'autorità competente ritiene che tale misura sia adottata a tutela del pubblico interesse o un tribunale ne raccomandi l'adozione nei confronti di una persona maggiore di 17 anni riconosciuta colpevole di una violazione punibile con la reclusione.

L'ordine di espulsione, che può essere esteso anche al coniuge o al convivente o al figlio minore di 18 anni, comporta il divieto di rientrare nel territorio britannico e fa decadere ogni precedente permesso di soggiorno.

Nell'esecuzione del provvedimento, l'autorità competente può comunque disporre l'internamento o l'adozione di misure restrittive nei confronti dell'interessato.

Il provvedimento di allontanamento può invece essere adottato quando sia accertata l'inadempienza di una delle condizioni connesse al permesso di soggiorno o la permanenza in territorio britannico oltre il termine fissato dal permesso stesso, o nel caso in cui il rilascio del permesso di soggiorno sia stato ottenuto con mezzi fraudolenti; la misura è adottata anche nei confronti del coniuge o del convivente o del figlio minore di 18 anni della persona espulsa.

Anche in questo caso, nell'esecuzione del provvedimento, l'autorità competente può disporre l'internamento temporaneo o l'adozione di misure restrittive.

Nessun provvedimento di allontanamento può essere adottato in contrasto con gli obblighi assunti dal Regno Unito per effetto dall'adesione a convenzioni ed accordi internazionali sullo status dei rifugiati e in materia di diritti umani.

Il reato d'immigrazione clandestina è in vigore e sono previste pene di natura pecuniaria (ammenda fino a 5.000 sterline) e detentive (fino a sei mesi di reclusione) e possono essere applicate anche congiuntamente.

### Analisi comparata del reato di immigrazione clandestina

Nel dossier "Il reato di immigrazione clandestina: un'analisi comparata", realizzato da Euros du Village, sono comparate le diverse legislazioni in materia di immigrazione clandestina di quattro Paesi (Francia, Regno Unito, Spagna e Svizzera) che si caratterizzano per diversità di tradizioni giuridiche (sistemi di *civil law* e di *common law*), di storia (Paesi da tempo meta di immigrazione e Paesi, come la Spagna, che solo negli ultimi decenni hanno conosciuto il fenomeno), di appartenenza all'Unione Europea, e di partecipazione allo spazio Schengen (il Regno Unito non ne fa parte, la Svizzera vi è solo associata).

Pur nella diversità delle singole esperienze – che si caratterizzano per la non obbligatorietà dell'azione penale (in Francia e Regno Unito), la priorità data alle misure di allontanamento rispetto alla pena detentiva (in Svizzera), o l'assenza del reato di immigrazione clandestina (in Spagna) – emerge un dato comune: l'amministrazione è libera di privilegiare la via che risulti più efficace per perseguire l'obiettivo di fondo, condiviso da tutti gli Stati, che è la rimozione dal territorio di chi vi è entrato o vi soggiorna illegalmente.

#### Francia

Secondo la legislazione francese commette reato di immigrazione clandestina lo straniero non cittadino dell'Unione Europea che entra o soggiorna in territorio francese senza possedere i necessari documenti o che si trattiene oltre la validità del visto o permesso di soggiorno. La pena consiste in un anno di carcere più un'ammenda di 3.750 euro, alla quale può essere aggiunta, a discrezione del giudice, una sanzione d'interdizione dal territorio francese (divieto di entrare o risiedere in Francia) per un periodo fino a tre anni.

In questo caso lo straniero viene riaccompagnato alla frontiera immediatamente o dopo aver scontato l'eventuale pena detentiva.

Il legislatore francese inquadra la fattispecie nell'ambito del sistema Schengen, che prevede che il cittadino di un Paese extra-UE possa circolare per tre mesi in tutta la zona Schengen, con o senza un visto, a seconda del Paese di provenienza; chi si trattiene oltre i tre mesi, senza essere entrato in possesso di un titolo di soggiorno che legittimi la sua permanenza, incorre nel reato. Sono molti gli stranieri che entrano con un visto rilasciato a fini turistici e che alla scadenza non lasciano il Paese.

Bisogna sottolineare, però, che **in Francia, diversamente che in Italia, non vi è l'obbligatorietà dell'azione penale**; la scelta di perseguire il reato di ingresso o soggiorno illegale nel Paese, ricorrendo a pene detentive, o di procedere, invece, semplicemente all'internamento amministrativo dello straniero, è legata alla valutazione di quale sia la via migliore per garantire l'effettività delle misure di allontanamento.

Bisogna inoltre tenere conto che quando è inflitta una pena detentiva l'esecuzione delle misure di allontanamento è sospesa finché non sia stata scontata la pena.

Il riaccompagnamento alla frontiera può essere disposto quando lo straniero: è entrato irregolarmente in Francia, salvo che sia in possesso di un titolo di soggiorno valido, o si è trattenuto in territorio francese al di là della validità del suo visto; è stato fatto oggetto di un obbligo di lasciare il territorio francese, con decisione esecutiva da almeno un anno; non ha chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno e si è trattenuto per oltre un mese a seguito della sua scadenza; è stato condannato in via definitiva per contraffazione, falso, false generalità; costituisce un pericolo per l'ordine pubblico.

L'espulsione è invece disposta, per lo straniero che rappresenta una grave minaccia per l'ordine pubblico; se il riaccompagnamento alla frontiera non preclude, in via di principio, una successiva riammissione del soggetto interessato, non così avviene per l'espulsione, misura che difficilmente viene rimossa prima di 5 anni e comporta quindi un'interdizione dal territorio francese.

La sanzione dell'espulsione era, sino alla legge 2003/1119, normalmente associata ai reati comuni commessi da stranieri. A seguito di tale riforma il provvedimento di espulsione viene utilizzato più

limitatamente e alcune categorie di soggetti, a causa della loro situazione personale o familiare e della durata della loro permanenza, godono di una protezione "quasi-assoluta".

In concreto, lo straniero presente illegalmente sul territorio francese, una volta individuato, può essere condotto dinanzi al prefetto, che dispone il riaccompagnamento alla frontiera (con la possibilità di un ricorso amministrativo da intraprendersi entro 48 ore) oppure di fronte al giudice, che può appunto condannarlo a una pena detentiva, cui si aggiunge anche il riaccompagnamento alla frontiera ed eventualmente l'interdizione dal territorio francese. Lo strumento penalistico, quindi, va ad integrare le misure amministrative di allontanamento, ma non le può sostituire.

### Regno Unito

Nel Regno Unito commette reato di immigrazione clandestina lo straniero che entra nel Paese violando un provvedimento di espulsione o senza un titolo di ingresso, oppure chi si trattiene oltre la validità del suo titolo di soggiorno o non rispetta le condizioni alle quali è stato rilasciato. È previsto un giudizio con rito abbreviato e come pena la detenzione sino a 6 mesi, un'ammenda, o entrambe.

Con l'introduzione dell'*Asylum and Immigration Act* del 2004 commette reato chi, ad un controllo, non risulta in possesso di un documento di immigrazione valido (un passaporto o un documento avente valore equivalente) che permetta di stabilire la sua identità. I controlli nel Regno Unito avvengono alle frontiere, visto che per antica prassi i controlli interni sui cittadini non esistono, così come i documenti di identità con rilevanza interna. Se il soggetto in questione, a seguito di un controllo che avvenga dopo l'ingresso in territorio britannico, è in grado di produrre entro tre giorni un documento valido, non commette reato. Inoltre, non si configura il reato se il soggetto è cittadino dell'Unione Europea o di uno Stato appartenente allo Spazio Economico Europeo (SEE).

**Anche nel Regno Unito, diversamente dall'Italia, non vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale**, in forza del quale l'autorità giudiziaria è tenuta a perseguire ogni crimine di cui ha notizia. Da ciò deriva che l'operatività è, in concreto, limitata, essendo subordinata alla valutazione dell'opportunità di procedere, condotta a seconda del livello di allarme sociale o della connessione del reato con altre fattispecie delittuose. L'autorità giurisdizionale può scegliere se utilizzare lo strumento penalistico, oppure se ricorrere al più agile strumento dell'espulsione amministrativa.

La non obbligatorietà dell'azione penale consente dunque di non restare vincolati all'impiego di misure penalistiche, e di valutare di volta in volta se esse siano più efficaci, rispetto alle misure amministrative, per la tutela della "integrità delle frontiere".

### Spagna

Secondo l'ordinamento spagnolo, la clandestinità non costituisce in sé un autonomo reato e non è quindi perseguibile penalmente; con la *Ley Organica* n. 4/2000 e successive modifiche, la Spagna ha scelto di privilegiare l'impiego in via esclusiva di sanzioni amministrative, graduando la risposta sanzionatoria in relazione alla gravità dei reati commessi.

Per quanto riguarda gli illeciti amministrativi in materia si distinguono tre tipologie, qualificati come "lievi", "gravi" e "molto gravi". Con particolare riferimento alle infrazioni qualificate come "gravi" è contemplata l'ipotesi definibile come "condizione di soggiorno irregolare" (nelle ipotesi di permesso scaduto, svolgimento di attività di lavoro senza le autorizzazioni richieste quando non si dispone di una regolare permesso di soggiorno).

Neppure a livello amministrativo si punisce in modo esplicito l'ingresso illegale, bensì si reprime la permanenza irregolare o senza titolo. A livello sanzionatorio, si prevede in questi casi una sanzione pecuniaria da 301 a 6.000 euro. In alternativa alla sanzione amministrativa può essere adottato, per le violazioni "gravi" e "molto gravi", un provvedimento di espulsione (art. 57).

È interessante notare come l'art. 57 precisi che costituisce causa di espulsione in via amministrativa anche il fatto che lo straniero, responsabile di un'infrazione per così dire "minore", sia stato in precedenza condannato, dentro o fuori dalla Spagna, per un reato doloso punito con pena detentiva superiore ad un anno.

## 6. Le politiche di sicurezza nell'UE

In attesa del procedimento di espulsione in via amministrativa, il giudice può disporre la permanenza preventiva dello straniero in un *Centro de internamiento*, per un periodo di tempo non superiore a quaranta giorni non rinnovabili: decorso inutilmente tale termine senza che sia stata disposta l'espulsione, il soggetto dovrà perciò essere rimesso in libertà.

Nell'ordinamento spagnolo la norma-chiave che regola le azioni nei confronti dello straniero irregolare che delinque è costituita dall'art. 89 del codice penale entrato in vigore nel 1995, secondo il quale le pene privative della libertà personale inferiori a sei anni inflitte ad uno straniero non legalmente residente in Spagna devono essere sostituite in sentenza dall'espulsione dal territorio nazionale, salvo che il giudice o il tribunale valutino che la natura del delitto è tale da giustificare il compimento dell'esecuzione della condanna in un istituto penitenziario in Spagna.

Lo straniero espulso non potrà rientrare in Spagna per un periodo di dieci anni, computato dal giorno di convalida della sua espulsione e, in ogni caso, nel periodo in cui la pena non sia prescritta. Chi tenta di violare un provvedimento giudiziale di espulsione con divieto di reingresso sarà riaccompagnato indietro dall'autorità governativa preposta.

Dunque, l'ordinamento spagnolo ha optato per una ***rinuncia all'esecuzione delle condanne privative della libertà personale nei confronti degli stranieri***, adottando un meccanismo non più discrezionale come in passato bensì automatico. L'espulsione può così essere qualificata quale vera e propria pena sostitutiva rispetto alla detenzione.

**Svizzera**

Nella Confederazione svizzera la materia dell'immigrazione è regolata dalla legge federale sugli stranieri del 2005, che prevede la punizione del soggiorno illegale o con una pena detentiva fino a un anno o con una pena pecuniaria per chiunque: a) viola le prescrizioni in materia d'entrata in Svizzera; b) soggiorna illegalmente in Svizzera; c) esercita senza permesso un'attività lucrativa in Svizzera; d) entra o lascia la Svizzera senza passare per un posto di confine prescritto.

La legislazione elvetica dispone che lo straniero che intende entrare in Svizzera: a) deve essere in possesso di un documento di legittimazione riconosciuto per il passaggio del confine e, se richiesto, di un visto; b) deve disporre dei mezzi finanziari necessari al soggiorno; c) non deve costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici né per le relazioni internazionali della Svizzera; d) non deve essere oggetto di una misura di respingimento. Egli, infine, deve offrire garanzia che partirà dalla Svizzera se prevede di soggiornarvi soltanto temporaneamente.

Per quanto riguarda l'espulsione, disciplinata dalla Legge federale sugli stranieri intitolata "Misure di allontanamento e respingimento", si prevede che possa essere disposta nei confronti di uno straniero allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera. L'espulsione è accompagnata da un divieto d'entrare in Svizzera di durata determinata o indeterminata.

Se l'interessato ha violato in modo rilevante o ripetutamente, od espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici, oppure costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera, l'allontanamento è immediatamente esecutivo.

Per quanto riguarda, infine, le misure coercitive, la legge svizzera distingue le ipotesi di fermo, assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio e, infine, la carcerazione, che può essere preliminare, attuata in vista di rinvio coatto e cautelativa.

Quanto alla durata massima della carcerazione, si dispone che la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto e la carcerazione cautelativa non possono, assieme, durare più di 24 mesi. Se l'incarcerato è un minore tra i 15 e i 18 anni tale durata massima è fissata in 12 mesi.

L'analisi svolta consente di individuare due punti fermi dell'approccio elvetico alla questione dell'immigrazione illegale: ***in via primaria opera lo strumento amministrativo***, lasciando allo strumento penale un ruolo sussidiario. In secondo luogo emerge con chiarezza che, pur prevedendo una specifica ipotesi delittuosa di ingresso illegale nel territorio dello Stato, ***la priorità assoluta è quella dell'espulsione***.

### 3.3 Respingimenti e omissioni di soccorso in mare

Oltre alle nuove norme introdotte in materia di sicurezza, un altro motivo di contrasti tra il governo italiano e istituzioni e organismi internazionali negli ultimi mesi è stato quello riguardante i respingimenti di migranti in mare.

Il caso più eclatante è avvenuto a metà dell'agosto scorso nel Canale di Sicilia, quando un gommone alla deriva con un'ottantina di persone a bordo è lasciato per una decina di giorni al suo destino, varie imbarcazioni gli sono passate vicino ma nessuno ha prestato soccorso, due Stati membri dell'UE quali Malta e Italia si sono palleggiate le responsabilità. Così, 73 persone sono state lasciate morire di stenti in alto mare solo perché profughi, quindi non cittadini europei.

Le testimonianze dei cinque cittadini eritrei giunti a Lampedusa il 19 agosto 2009, unici superstiti del naufragio di un'imbarcazione partita dalle coste libiche verso quelle italiane (quindi dell'UE), sono infatti state agghiaccianti: «Siamo stati alla deriva per più di venti giorni, abbiamo incrociato almeno dieci imbarcazioni, ma solamente un pescatore si è fermato per darci cibo e acqua. Eravamo partiti in 78, siamo arrivati in cinque. Gli altri sono morti e abbiamo gettato i corpi in mare» ha dichiarato uno dei migranti sopravvissuti (due uomini, una donna e due minorenni).

Una situazione che per l'ennesima volta ha riaperto il dibattito internazionale sui soccorsi in mare e sui diritti di migranti e richiedenti asilo politico. Un fatto di inaccettabile inciviltà che ha posto urgenti interrogativi all'UE e i suoi Stati membri sul senso delle politiche in vigore in materia di immigrazione e asilo.

Perché, come osservato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR-UNHCR), «l'inasprimento delle politiche nei riguardi di chi arriva via mare può avere l'effetto di scoraggiare i capitani delle navi e dei pescherecci dal soccorrere chi è in difficoltà», cosa che «si pone in contrasto con l'antica tradizione marittima del soccorso in mare, che pare oggi essere pericolosamente messa in discussione».

#### «Quale migliore effetto dissuasivo?»

E l'UE deve fare una riflessione urgente in merito alle politiche adottate nel contrasto dell'immigrazione illegale e quindi alle proprie responsabilità, perché dal mandato dell'Agenzia per il controllo delle frontiere dell'Unione Europea, Frontex, e dal relativo Regolamento del 2004 si evince che le operazioni periodiche di controllo in mare non prevedono interventi di salvataggio e la riconsegna dei migranti intercettati in mare alle autorità dei Paesi da cui sono partiti.

«Si può osservare come gli autori del Regolamento Frontex, quanto gli ideatori e gli estensori di questi accordi internazionali bilaterali e la catena di comando che vi ha dato di attuazione, hanno praticamente ideato ed utilizzato l'omissione di soccorso, conseguenza diretta o indiretta del riparto di competenze così bene architettato, come una vera e propria "pena di morte" per i migranti che ancora si arrischiano ad attraversare il canale di Sicilia per fuggire dalla Libia e raggiungere Malta o la Sicilia, se non Lampedusa» ha dichiarato Fulvio Vassallo Paleologo, dell'Università di Palermo e membro dell'ASGI, aggiungendo: «Se i viaggi della speranza finiscono con la morte dei migranti, quale migliore effetto dissuasivo, per gli altri che ci volessero provare, si penserà ai piani alti di qualche importante ministero, un ragionamento che in questi ultimi mesi si è diffuso pericolosamente».

#### Una quieta indifferenza

Questa ennesima tragedia delle migrazioni, avvenuta nell'indifferenza generale e che poteva/doveva essere evitata, ha rappresentato una «grave offesa all'umanità» secondo la Commissione episcopale per le migrazioni, mentre un editoriale del quotidiano cattolico "Avvenire" ha citato l'Olocausto: «Quando, oggi, leggiamo delle deportazioni degli ebrei sotto il nazismo ci chiediamo: certo, le popolazioni non sapevano; ma quei convogli piombati, le voci, le grida nessuno li vedeva e sentiva? Allora erano il totalitarismo e il terrore, a far chiudere gli occhi. Oggi no. Una quieta, rassegnata indifferenza, se non anche una infastidita avversione. L'Occidente a occhi chiusi».

Il codice della navigazione internazionale prevede che in caso di naufraghi occorre intervenire per salvarli, questo naturalmente indipendentemente dai motivi del viaggio e dalla nazionalità dei

naufraghi, quindi il racconto dei cinque eritrei rende evidente «che sono stati lesi i diritti umani» ha dichiarato il prefetto di Agrigento, Umberto Postiglione, responsabile delle indagini.

La legge del mare «è stata sopraffatta da sentimenti di odio e razzismo che il governo continua a seminare» ha osservato il coordinatore del Comitato nazionale immigrate/i CGIL, Kurosh Danesh, secondo cui «questo è un altro caso emblematico che ci indica quanto sia pericolosa la criminalizzazione dell'immigrato, che spesso è in fuga da situazioni di repressione politica e religiosa», una criminalizzazione che «crea un contesto in cui la vita delle persone non ha più valore», mentre «l'assenza di una politica d'ingresso e una carenza in materia di diritto d'asilo ci pone di fronte tali sciagure».

### **Italia sotto osservazione e critiche dell'ONU**

Nel settembre scorso poi, mentre l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani denunciava il trattamento riservato da molti governi alle imbarcazioni di profughi, trattati spesso come «rifiuti pericolosi», il commissario europeo per Sicurezza, Libertà e Giustizia, Jacques Barrot, dichiarava all'Europarlamento che si sta studiando la situazione italiana.

Gli immigrati sono troppo spesso «abbandonati e respinti senza verificare in modo adeguato se stanno fuggendo da persecuzioni, in violazione del diritto internazionale» ha dichiarato l'Alto commissario dell'Onu Navi Pillay, portando ad esempio il caso del gommone rimasto senza soccorsi nelle acque tra Libia, Malta e Italia, ma anche le varie tragedie dell'immigrazione che si verificano costantemente nel Mediterraneo, nel Golfo di Aden, nei Caraibi e nell'Oceano indiano.

«Partendo dal presupposto che le imbarcazioni in difficoltà trasportano migranti, le navi le oltrepassano ignorando le suppliche d'aiuto, in violazione del diritto internazionale» ha osservato l'Alto commissario, sottolineando come «in molti casi le autorità respingono questi migranti e li lasciano affrontare stenti e pericoli, se non la morte, come se stessero respingendo barche cariche di rifiuti pericolosi». Critiche sono state rivolte anche alla «pratica della detenzione dei migranti irregolari, della loro criminalizzazione e dei maltrattamenti nel contesto dei controlli delle frontiere» che, secondo Pillay, «devono cessare». Con particolare riferimento all'Italia, l'Alto commissario Onu ha poi fatto riferimento a «un'abbondante documentazione di discriminazione e trattamenti degradanti nei confronti della popolazione rom».

A livello europeo, invece, Jacques Barrot e il ministro della Giustizia svedese Tobias Billstrom, in rappresentanza della presidenza UE, hanno evidenziato la necessità di rafforzare Frontex, l'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne dell'UE, annunciando prossime proposte per ampliare le attività dell'Agenzia alla cooperazione con i Paesi terzi e ai rimpatri dei clandestini. Barrot ha anche evidenziato che il principio del non respingimento non è applicato da tutti i Paesi uniformemente ed è quindi necessario approfondire la questione. Il commissario europeo ha inoltre sottolineato la necessità di rispettare il «principio di non respingimento fissato dalla legislazione comunitaria nei confronti di chi vuole varcare le frontiere esterne dell'UE», principio secondo cui i rinvii non devono avvenire verso Paesi dove le persone rischiano di essere soggette a trattamenti degradanti o inumani, mentre «deve essere rispettato il dovere di protezione verso chi intende chiedere asilo».

Infine Barrot ha aggiunto che la Commissione Europea «sta studiando in modo accurato» la risposta ricevuta dall'Italia alla richiesta di chiarimenti inviata a luglio a proposito dei respingimenti di immigrati verso la Libia.

### **Polemiche tra UE e governo italiano**

Sempre in settembre, in seguito alle dichiarazioni di uno dei portavoce della Commissione Europea che aveva annunciato la richiesta di chiarimenti a Italia e Malta in materia di immigrazione, il presidente del Consiglio italiano Silvio Berlusconi ha minacciato di porre il veto alle decisioni dell'UE.

Secondo Berlusconi, infatti, va posto termine alle dichiarazioni dei vari commissari europei e dei loro portavoce: «Parli solo il presidente della Commissione, non i portavoce, altrimenti non daremo più il nostro voto, bloccando di fatto il funzionamento dell'UE, e chiederemo il dimissionamento dei commissari».



## 6. Le politiche di sicurezza nell'UE

La prima risposta, venuta all'indomani delle esternazioni del premier italiano, era stata improntata al ridimensionamento del "caso": il portavoce della Commissione e del presidente José Manuel Barroso, Johannes Laitenberger, ha definito la polemica «frutto di un malinteso sorto su alcune dichiarazioni» annunciando l'avvenuto chiarimento della situazione e l'inopportunità della prosecuzione della polemica, che però non si è affatto placata.

Poche ore dopo, infatti, il commissario europeo agli Affari Economici e Monetari, Joaquin Almunia, in occasione di una conferenza stampa nell'ambito della preparazione del G20, era tornato sull'argomento con un tono tra il serio e il faceto domandando ai giornalisti presenti: «A quale presidente devo chiedere il permesso di parlare?».

Più ufficiale, poi, la reazione del commissario europeo all'Immigrazione, Jacques Barrot, coinvolto in prima persona dal momento che Dennis Abbot, destinatario degli attacchi di Berlusconi, è un suo portavoce: «Onestamente, non ho davvero in coscienza nulla da rimproverarmi» ha detto Barrot, respingendo l'accusa di passività rispetto all'immigrazione clandestina: «La mia inazione rispetto a questo problema sarebbe imperdonabile. Ho messo tutto me stesso per cercare di trovare delle soluzioni» e riferendo di non essere stato contattato dalle autorità italiane ha aggiunto: «Se fossi stato contattato avrei reagito in modo piuttosto acceso, facendo notare che tutto quello che ho fatto fino adesso l'ho fatto in coscienza, consapevole della difficoltà di questi problemi».

Infine, a distanza di due giorni, è giunta anche la presa di posizione del presidente della Commissione, José Manuel Barroso, che si è detto «molto fiero» del servizio del portavoce della Commissione Europea, sottolineando che hanno «tutti la mia fiducia e il mio appoggio. Ci sono talvolta persone che non capiscono un'istituzione originale come la Commissione Europea».

### Respingimenti: chiesti chiarimenti al governo italiano

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR-UNHCR) e il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) hanno chiesto nei mesi scorsi chiarimenti al governo italiano in merito a presunti maltrattamenti ai danni di migranti intercettati il 1° luglio 2009 al largo di Lampedusa e respinti in Libia.

Secondo le ricostruzioni svolte dall'UNHCR sulla base di colloqui con le 82 persone intercettate dalla nave "Orione" della Marina militare italiana, le autorità italiane a bordo della nave non avrebbero «cercato di stabilire la nazionalità delle persone coinvolte né tantomeno le motivazioni che le hanno spinte a fuggire dai propri Paesi». Queste persone sono poi state trasferite in alto mare su una motovedetta libica e, giunte in Libia, smistate in Centri di detenzione dove l'UNHCR ha avuto l'opportunità di svolgere gli incontri. «Fra di loro vi sono 76 cittadini eritrei, di cui 9 donne e almeno 6 bambini. Sulla base delle valutazioni relative alla situazione in Eritrea e da quanto dichiarato dalle stesse persone, appare chiaro che un numero significativo di esse risulta essere bisognoso di protezione internazionale» ha denunciato l'UNHCR.

Sulla base delle testimonianze raccolte, 6 eritrei avrebbero avuto necessità di cure mediche in seguito ai maltrattamenti subiti, mentre i loro effetti personali compresi documenti importanti per i migranti sarebbero stati confiscati dai militari italiani durante le operazioni e non più riconsegnati.

Il CIR, dal canto suo, ha ricordato che migliaia di rifugiati e migranti sono stati salvati nel Mediterraneo da forze militari italiane negli ultimi anni, e che proprio la nave "Orione" si è distinta per l'impegno in operazioni di salvataggio. «Ora chiediamo che sia fatta immediatamente un'indagine per chiarire gli eventi della notte tra il 30 giugno e il 1° luglio e che i responsabili di eventuali reati siano identificati. Chiediamo anche che il Parlamento sia tempestivamente informato» hanno dichiarato i responsabili del Consiglio Italiano per i Rifugiati, aggiungendo: «La politica di respingimento di rifugiati e richiedenti asilo verso la Libia deve subito cessare. Non è tollerabile che il Canale di Sicilia diventi una zona franca in cui nessuna legge è rispettata. Attraverso interviste con gli interessati in territorio libico, si è infatti evidenziato che le operazioni di respingimento hanno colpito principalmente persone bisognose di protezione internazionale».

E in seguito alle denunce dei due organismi, il vicepresidente della Commissione Europea Jacques Barrot ha sottolineato che «l'Italia deve rispettare non solo le norme europee ma anche quelle internazionali, in particolare non ci può essere la possibilità di rimpatrio in quei Paesi dove non ci sono garanzie di protezione consolare».

### 3.4 Botta e risposta tra ILO e governo italiano

Nel giugno 2009 l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL-ILO) ha convocato il governo italiano alla 98ª Conferenza internazionale del lavoro, a Ginevra, per rispondere della mancata applicazione della Convenzione 143 (ratificata dall'Italia nel 1981), che tutela gli immigrati da abusi e discriminazioni.

L'Italia era infatti tra i 25 Paesi (unico Paese europeo) accusati di violare gli standard internazionali del lavoro, in particolare nei confronti dei lavoratori immigrati. La richiesta di chiarimenti dell'ILO ha riguardato anche l'introduzione del reato di clandestinità e l'accordo con la Libia, dato che la Convenzione 143 prevede tra l'altro la tutela per le vittime di abusi e di tratta, in evidente contrasto con la politica dei respingimenti indiscriminati.

In precedenza, nel marzo 2009, l'ILO aveva pubblicato un Rapporto da cui emergeva che in Italia gli immigrati, sia regolari sia irregolari, sono vittime di discriminazione non solo in forma diretta, con trattamenti differenziati nel lavoro, ma anche indiretta, per il clima di evidente razzismo diffuso nel Paese, specialmente nei confronti di rom e sinti.

Sulla base di quel Rapporto sono stati poi CGIL, CISL e UIL a portare in discussione il caso italiano alla Conferenza tripartita dell'ILO costituita da rappresentanti dei governi, delle imprese e dei sindacati. Secondo le accuse delle organizzazioni sindacali, le discriminazioni dei migranti regolari riguardano soprattutto l'accesso ai posti pubblici, negati a chi non ha cittadinanza italiana, il trattamento economico (il 40% in meno rispetto agli italiani) e il mancato utilizzo dei titoli di studio conseguiti all'estero perché non riconosciuti.

La Convenzione 143 dell'ILO dichiara che quando un migrante è trovato a lavorare in condizione di irregolarità «deve avere parità di trattamento nel rispetto dei diritti che emergono da un lavoro svolto, rispetto al compenso, ai contributi e ad altri benefici». Secondo i sindacati, invece, nella pratica a un lavoratore straniero illegale non è garantito il diritto alla remunerazione, tanto meno ai contributi previdenziali, visto che la denuncia si traduce spesso in un'espulsione.

La stessa Convenzione stabilisce inoltre che i migranti regolarmente occupati e residenti «non possono essere considerati irregolari per il solo fatto di avere perso il lavoro, cosa che non può implicare il ritiro del permesso di soggiorno», come invece prevede la legge "Bossi-Fini" dopo sei mesi di disoccupazione.

#### Le risposte del governo italiano e le critiche dei sindacati

Al termine dell'audizione di giugno l'ILO ha poi chiesto formalmente al governo italiano di rispondere ad alcuni quesiti (vedi box di seguito) entro il settembre 2009.

Alle obiezioni sollevate dall'ILO il governo italiano ha risposto rivendicando l'istituzione del reato di clandestinità e negando i respingimenti. «Le norme internazionali in materia di protezione dei diritti umani non escludono espressamente il principio che allo straniero possano essere applicate anche sanzioni di carattere penale, fermo restando gli obblighi relativi alla protezione internazionale e al rispetto del principio di non refoulement» ha risposto il governo italiano.

Secondo le organizzazioni sindacali italiane, però, nella pratica avviene il contrario con i respingimenti senza alcuna distinzione, in violazione del diritto costituzionale di quello internazionale.

Rispetto alle accuse di discriminazioni dirette e indirette degli immigrati sul lavoro, il governo italiano ha elencato le iniziative dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR, istituito presso la Presidenza del Consiglio): corsi di formazione, creazione di siti web e di un numero verde antidiscriminazioni.

«Solo un'elencazione di buoni propositi di attività promozionale e propagandistica, di piccoli progetti sperimentali che non hanno inciso minimamente sul fenomeno né offerto tutela reale a casi specifici e concreti» secondo i sindacati italiani, che sottolineano come la funzione principale

dell'UNAR è ostacolata dall'assoluta mancanza di autonomia rispetto all'esecutivo.

CGIL, CISL e UIL hanno poi evidenziato varie e nuove forme di discriminazione diretta che rendono sempre più difficile ai lavoratori migranti l'accesso a un'occupazione regolare, a condizioni eque, a benefici previdenziali e servizi sociali. Una situazione ulteriormente aggravata dalla crisi economica: il limite di sei mesi nel permesso di soggiorno per ricerca di occupazione, ad esempio, di fatto discrimina il lavoratore straniero rispetto all'indennità di disoccupazione o alla mobilità, mentre i lavoratori italiani possono goderne fino a dodici o ventiquattro mesi.

Molto diversa anche la posizione rispetto all'accordo stipulato tra i governi italiano e libico. Mentre il governo italiano ne fa un motivo di vanto sottolineando come «la Libia sta collaborando in modo più efficace rispetto al passato», le organizzazioni sindacali italiane esprimono «profonda preoccupazione per la nuova politica inaugurata nel maggio scorso».

Altri motivi di contrasto riguardano il progetto per il potenziamento dei sistemi di controllo delle frontiere meridionali della Libia, cioè nel deserto, per respingere i migranti direttamente in Africa ed evitare che si dirigano verso l'Italia, e gli altri accordi bilaterali in corso con Nigeria, Algeria, Egitto, Ghana, Niger, Senegal e Gambia, tutti mirati a rimpatriare coloro che giungono irregolarmente in Italia ma senza svolgere adeguate considerazioni sui motivi della fuga da quei Paesi.

Alla richiesta di chiarimenti avanzata dall'ILO, dunque, il governo italiano ha risposto con un Rapporto dettagliato di trenta pagine, che è però stato così commentato dagli Uffici internazionale e immigrazione di CGIL, CISL e UIL: «Tutte le osservazioni critiche in materia di discriminazione dei migranti già espresse dai rappresentanti dei lavoratori italiani davanti alla Commissione dell'ILO sono, purtroppo, completamente confermate».

Il documento del governo italiano è stato sottoposto alla valutazione della Commissione di esperti dell'ILO che, tenendo conto delle varie obiezioni e dei commenti espressi dalle organizzazioni sindacali italiane, deve decidere se le informazioni e le iniziative dell'esecutivo sono sufficienti a garantire il rispetto della Convenzione 143 o se invece persistono le violazioni.

### Le domande dell'ILO all'Italia

Nel giugno 2009 il Comitato di esperti dell'ILO ha posto al governo italiano sette domande in base alla Convenzione 143, chiedendo di ottenere le risposte entro il settembre 2009 poi giunte con il Rapporto redatto dall'esecutivo italiano ora sotto esame dell'ILO.

Ecco le domande:

1. Fornire informazioni dettagliate sulle strategie sviluppate dalla Direzione nazionale dell'immigrazione e dalla polizia di frontiera per combattere l'immigrazione irregolare.
2. Fornire informazioni sulle misure prese o previste dall'accordo di Tripoli per eliminare i flussi irregolari di immigrati e indicare ogni altra misura presa con altri Paesi a questo fine.
3. Fornire informazioni sugli sviluppi legislativi riguardanti la protezione degli immigrati che sono stati vittime di abusi e sfruttamento e l'istituzione di una commissione che individui le azioni di contrasto alla violenza e allo sfruttamento verso gli immigrati.
4. Fornire informazioni sugli obiettivi e sulla definizione del reato di immigrazione clandestina e tenere il comitato informato degli sviluppi legislativi su questa materia.
5. Indicare come viene garantito ai lavoratori migranti stagionali che hanno perso il lavoro prematuramente di non essere considerati irregolari.
6. Tenere in considerazione la possibilità di emendare il Testo unico nel prossimo futuro per introdurre misure che permettano ai migranti che si oppongono a un decreto di espulsione di poter restare nel Paese per la durata del caso.
7. Fornire informazioni sui miglioramenti delle iniziative e del loro impatto per promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra lavoratori nazionali e immigrati, specialmente rispetto alle donne immigrate.

### Siti istituzionali

Commissione Europea [http://ec.europa.eu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/index_it.htm)

Parlamento Europeo [http://www.europarl.europa.eu/news/public/default\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_it.htm)

Consiglio dell'Unione Europea <http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang=it>

Comitato Economico e Sociale Europeo [http://www.eesc.europa.eu/index\\_it.asp](http://www.eesc.europa.eu/index_it.asp)

Comitato delle Regioni <http://www.cor.europa.eu/>

Corte di Giustizia [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/home?PortalAction\\_x\\_000\\_userLang=it](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/home?PortalAction_x_000_userLang=it)

Mediatore Europeo <http://www.ombudsman.europa.eu/home/it/default.htm>

---

### Siti di informazione di attualità

Rapid – La sala stampa dell'Unione Europea [http://europa.eu/press\\_room/index\\_en.htm](http://europa.eu/press_room/index_en.htm)

Euractiv <http://www.euractiv.com/en/HomePage>

EuObserver <http://euobserver.com/>

PressEurop <http://www.presseurop.eu/en>

Euronote [www.eurnote.it](http://www.eurnote.it)

Apiceuropa [www.apiceuropa.eu](http://www.apiceuropa.eu)

Euronews <http://it.euronews.net/>

---

### Altri siti di interesse

ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'immigrazione: [www.asgi.it](http://www.asgi.it)

Meltingpot <http://www.meltingpot.org/>

Immigrazione.it - <http://www.immigrazione.it/>

Programma Integra <http://www.programmaintegra.it/>

European Journal of Migration and Law <http://brill.publisher.ingentaconnect.com/content/mnp/emil>

Rete Odysseus - rete accademica di studi giuridici sull'immigrazione e l'asilo in Europa  
<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/index2.html>

European Council on Refugees and Exiles <http://www.ecre.org/>

---