



Welfare

NOTE, IDEE, COMUNICAZIONI, INFORMAZIONI, PROPOSTE

DEMOCRATICI DI SINISTRA
DIREZIONE NAZIONALE
DIPARTIMENTO WELFARE
DIPARTIMENTO ASSOCIAZIONISMO E
TERZO SETTORE
GRUPPO PARLAMENTARE DS – L'ULIVO

Numero 15 ● SETTEMBRE 2005

SPECIALE IMMIGRAZIONE

a cura di *Adriana Basili*

Immigrazione. Torino esempio da seguire - <i>articolo di L. Turco</i>	2
Convegno DS "Immigrati e italiani. Il futuro è convivenza" - <i>relazione di L. Turco</i>	5
Una scuola per integrare - <i>articolo di L. Manconi</i>	23
Un patto di civiltà - <i>articolo di L. Manconi</i>	25
La risorsa degli immigrati - <i>articolo di T. Boeri</i>	27
Il nostro grido di islamici contro i terroristi. - <i>articolo di A.B. Faye</i>	28
Cittadinanza, diritto di voto, libertà religiosa, asilo - <i>nota di F. Rosa</i>	30
Appello dei Migranti per Romano Prodi	32
L' (in)attuazione della legge Bossi-Fini: - <i>articolo di R. Finocchi Ghersi</i>	34
Comunicazioni del Ministro dell'Interno Pisanu sull'immigrazione	56
I CPT non sono lager. Chiuderli? È da irresponsabili - <i>intervista a G. Napolitano</i>	62
Proposte per un'immigrazione regolata - <i>nota di G. Sinisi e L. Turco</i>	64
Immigrati. Un errore chiamato CPT - <i>articolo di L. Manconi</i>	68
Per un sistema di CPT riformato - <i>nota di L. Einaudi</i>	70
La riforma dei CPT e delle procedure di ingresso degli immigrati - <i>nota di R. Finocchi Ghersi</i>	76
Centri di Permanenza Temporanea - <i>nota redazionale</i>	79
Proposta di legge sul diritto di asilo	81
Proposta di legge sulla cittadinanza	105
Proposta di legge costituzionale sui diritti politici degli stranieri residenti in Italia	108

Immigrazione. Torino esempio da seguire

Livia Turco - l'Unità - 23 luglio 2005

A Torino i cittadini stranieri, residenti da almeno sei anni, potranno votare nelle municipalità a partire dalle prossime amministrative. Il Consiglio comunale di Torino, su proposta del sindaco Chiamparino del centrosinistra, ha approvato una modifica allo statuto comunale. Il traguardo è stato raggiunto grazie ad un impegno portato avanti con determinazione, sfidando l'ostruzionismo di una parte dell'opposizione, perché considerato una priorità al fine di dare alla città sicurezza e fiducia in se stessa. Analogo provvedimento è stato adottato in questi giorni dalla Provincia di Pisa. Propongo di prendere l'«esempio Torino» e di estenderlo rapidamente su tutto il territorio nazionale. Propongo di rilanciare questa grande battaglia per la sicurezza del nostro Paese che è il diritto di voto agli immigrati a partire dalle Municipalità. Perché far vivere nelle nostre città esperienze concrete di partecipazione, di dialogo, di reciproco riconoscimento tra persone, culture e religioni è il modo più efficace per costruire convivenza e dunque sicurezza. È l'altra faccia di un unico prisma che deve coniugare legalità e promozione sociale; legalità e legame sociale; legalità e reciproco riconoscimento. Ed è importante farlo ora quando i soliti «imprenditori della paura» tornano a iniettare nella nostra società - sulla base della falsificazione della realtà - il virus dell'intolleranza, della separazione, dello scontro presentati come armi di legittima difesa non contro un orribile terrorismo ma contro gli immigrati e l'Islam. Così come è importante avviare ora, in modo serio e costante, un dialogo con l'Islam nei termini prospettati da Massimo D'Alema e ripreso da Luigi Manconi su questo giornale. E proprio ora, il centrosinistra anziché dividersi sui Cpt (questione che va comunque affrontata) dovrebbe assumersi in modo forte un impegno: nei primi cento giorni di governo non solo «rottameremo» la Bossi-Fini ma vareremo la riforma della legge sulla cittadinanza, la legge sul diritto di voto, la

legge sulla libertà religiosa, la legge sul diritto d'asilo. Lo faremo per la sicurezza e il futuro del nostro Paese. Perché la sicurezza e il futuro dell'Italia e dell'Europa sono affidati a come riusciremo a rispondere alle domande: quale convivenza tra noi e loro? Come staremo insieme persone e gruppi sociali con culture, storie e religioni diverse? Quale società, quale patto democratico? Questa è la questione cruciale. Tanto più di fronte alla brutalità dell'attacco terrorista. Il quale, proprio perché si caratterizza per un'inedita ideologia di distruzione della vita umana, richiede che lo si combatta con la forza di un grande progetto di rinascita della dignità umana. Fondata attorno al valore assoluto della integrità e della inviolabilità della persona. Insomma, tanto più di fronte alle sparate di Bossi e al fallimento della politica migratoria del governo, sull'emigrazione bisogna cambiare ordine di priorità, agenda, linguaggio e discorso pubblico. Bisogna mettere al primo posto quale convivenza vogliamo costruire, come stiamo insieme noi e loro. Fino a quando il discorso e le politiche sull'immigrazione continueranno a essere incentrate su: sbarchi, clandestini e - in modo speculare - chiusura dei Cpt e sanatorie, continueremo a non essere all'altezza, a non essere apprezzati a governare il cambiamento che in modo molecolare gli immigrati stanno portando nella società italiana. Mutamento che se conosciuto e governato può rendere il nostro Paese più moderno, più giovane, più umano. Penso in primo luogo ai bambini, ai figli degli immigrati. Bossi che vuole difendere i nostri bambini dalla invasione di immigrati forse non sa, o finge di non sapere, che i nostri figli nelle scuole crescono meglio, hanno una chance educativa e di vita in più, grazie proprio a quei 405mila bambini stranieri (il 21% della popolazione immigrata). Perché questi bambini e bambine con la pelle nera, con gli occhi a mandorla, con i capelli biondissimi e la pelle bianchissima non sono solo una fatica in più

per la scuola ma la sollecitano a rilanciare la sua funzione educativa, nell'interesse di tutti, e la fanno essere tessitrice di convivenza. Ma questi bambini e ragazzi che nascono da noi, arrivano e crescono da noi, imparano a sentirsi italiani, talvolta entrano in conflitto con l'identità della famiglia di origine, non si accontenteranno più della integrazione subalterna che è stata riservata ai loro padri e alle loro madri.

E se continueranno a trovarsi una legge sulla cittadinanza che non li riconosce, una scuola che a partire dalle medie non li accompagna, un lavoro soltanto precario e non avranno nessun strumento di partecipazione democratica, si sentiranno ai margini ed entreranno in conflitto con i nostri figli e con la nostra società

E poi, altri temi concreti: come regolare i matrimoni misti; come consentire l'esercizio della libertà religiosa; come evitare che il lavoro degli immigrati venga utilizzato per ridurre il costo del lavoro e dunque per ridurre le tutele dei lavoratori e le lavoratrici italiane e le prestazioni del nostro Stato sociale. Promuovere i diritti alle persone che vivono in modo regolare nel nostro paese è anche un modo per scoraggiare l'immigrazione clandestina. Che deve restare una nitida bandiera del centrosinistra. In nome della dignità della persona immigrata. Perché la clandestinità uccide la vita e nega la dignità. È clamoroso il fallimento del governo su questo punto. Perché non ci sono solo i clandestini che arrivano via mare, i quali, come ha detto recentemente il ministro Pisanu, costituiscono solo il 20% degli immigrati irregolari, ma ci sono appunto le persone che arrivano via terra con un normale visto turistico. Vengono in Italia per cercare lavoro ma l'ingresso legale per lavoro è chiuso e dunque ricorrono al visto turistico. Che dura tre mesi. Durante i quali le persone cercano e trovano lavoro in modo irregolare e poi diventano essi stessi irregolari e clandestini. E aspettano la sanatoria. E magari nel frattempo vengono portati in un Cpt grazie alla Bossi-Fini.

Sempre secondo i dati del ministro Pisanu delle settecentomila persone che hanno beneficiato della sanatoria il 67% erano entrate con regolare visto turistico e permesso

di soggiorno. Dunque la sanatoria del centrodestra (la più grande della storia d'Europa) non fu dovuta alla legge lassista dell'Ulivo ma al fatto che bisogna rendere efficace l'ingresso per lavoro. Che invece è stato di fatto chiuso dall'attuale governo. Questi sono i fatti: nessun accordo bilaterale con i Paesi da cui provengono i flussi migratori; nessuna comunicazione al Parlamento sullo stato dell'accordo con la Libia; chiusura dell'ingresso regolare per lavoro; abbandono totale delle politiche di integrazione. Un'efficace politica migratoria ha bisogno dell'Europa. Che non si limiti però agli accordi di polizia per il controllo delle frontiere ma vari una politica europea per l'ingresso, per l'integrazione, per il diritto di asilo. Di fronte ai flussi di persone disperate che costantemente e sempre più numerose provengono dall'Africa, l'Europa deve promuovere una grande politica di cosviluppo. Serve l'apertura di un tavolo di confronto tra l'Unione Europea e i Paesi nordafricani di transito degli irregolari anche di origine subsahariana. Una conferenza euro-africana su politiche di cooperazione e flussi migratori dove concordare strategie durature di aiuti economici e sociali, di risoluzione dei conflitti, di assistenza ai profughi che fuggono dalle zone di guerra come il Sudan, la Liberia, la Sierra Leone

Per combattere l'immigrazione clandestina bisogna promuovere l'ingresso regolare. La legge dell'Ulivo varata nel 1998 rimane la legge più avanzata d'Europa. Credo bisogna ripartir da lì se non vogliamo essere autolesionisti per realizzare le necessarie innovazioni. Che per quanto riguarda il lavoro, dal mio punto di vista, sono le seguenti: collegare l'ingresso per lavoro a progetti di cosviluppo; migliorare il sistema delle quote; introdurre il permesso per ricerca di lavoro attraverso lo sponsor; prevedere un canale di accesso personalizzato e permanente per il lavoro domestico e familiare; semplificare le procedure; favorire il lavoro qualificato; prevedere un meccanismo di regolarizzazione ad personam per chi è entrato in modo irregolare ma ha rispettato le leggi e ha trovato un lavoro.

Per quanto attiene le espulsioni credo che il sistema che avevamo individuato, anche perché confermato dalle sentenze delle Corti costituzionali, resti valido perché coerente con l'articolo 13 della Costituzione. Sistema che è stato stravolto dalla Bossi-Fini. Esso prevedeva: il respingimento alla frontiera, l'espulsione amministrativa, l'accompagnamento coatto alla frontiera a mezzo della forza pubblica nei casi di persone individuate come pericolose, i centri di trattenimento temporaneo per identificare le persone che entrano ripetutamente clandestine nel nostro Paese negano le loro generalità. Si

pose dunque l'esigenza di un trattenimento temporaneo per la loro identificazione. Si può discutere dell'efficacia di questa misura e di come eventualmente riformarla. A partire da una premessa chiara: bisogna contrastare l'emigrazione clandestina; e da una domanda altrettanto chiara: le persone che entrano ripetutamente clandestine nel nostro paese e negano le loro generalità devono essere identificate e dunque temporaneamente trattenute in qualche luogo rispettandone fortemente i loro diritti, oppure devono muoversi liberamente sul nostro territorio?

Convegno DS

Immigrati e italiani: il futuro è convivenza Conoscersi e riconoscersi per una nuova Italia e una nuova Europa

Relazione di Livia Turco - Roma, 20-21 febbraio 2004

"Dal voto alla convivenza"

- **Perché la convivenza**
- **I valori e le idee guida della convivenza**
- **Le politiche per costruire convivenza. Cinque priorità**

L'Italia è attraversata da un sentimento di preoccupazione e di incertezza sul suo presente e sul suo futuro.

Tanti italiani fanno fatica a vivere per la mancanza di un reddito e di un sistema di welfare adeguato.

Qualche anno fa quando noi eravamo al governo, c'era anche nel nostro paese un sentimento di incertezza e paura, ma aveva un segno diverso. Era la paura nei confronti della criminalità e degli immigrati in gran parte intenzionalmente alimentata.

Se ieri gli immigrati ci facevano paura, oggi li sentiamo vicini e utili nella nostra fatica quotidiana. Anche se li guardiamo a distanza. Continuiamo a conoscerli poco ed a mantenere le distanze.

Gli immigrati stanno cambiando la società italiana ed europea. Nel 1975 eravamo ancora un popolo di emigranti. Nel 2004 gli immigrati sono diventati il 5% della popolazione italiana. Cresceranno rapidamente, porteranno con sé le famiglie e, nonostante la recessione e gli ingressi regolari bloccati dalla politica restrittiva e burocratica del governo, la nostra economia li attirerà come una calamita e lo farà attraverso l'economia informale.

Gli immigrati stanno cambiando il nostro paesaggio sociale e culturale.

Basta entrare nelle scuole per capire che i bambini cinesi, indiani, senegalesi che crescono con i nostri figli sono una presenza che interpella il modo di essere della scuola e la funzione educativa degli insegnanti.

E i "santuari" dell'italianità, dai centri di produzione del parmigiano reggiano, alle Langhe non esisterebbero più senza gli indiani, i pakistani, gli ucraini, i rumeni, i macedoni che ci lavorano. Come i cantieri edili, le concerie, le fonderie, le serre di fiori, addirittura i rifugi alpini. E degli ormai tanti immigrati diventati imprenditori. Sono 140.000 le aziende promosse da immigrati. Danno lavoro a più di 30.000 italiani.

I cambiamenti che i migranti disegnano nella nostra società non riguardano solo loro, ma la società nel suo insieme. Noi e loro, insieme. Non sono una società a parte, ma una parte della società.

La politica non può continuare ad ignorarli. Non può continuare a leggere l'immigrazione come emergenza, sbarchi, lotta alla clandestinità né può continuare a parlare degli immigrati come corpo separato, come questione marginale ed a sé stante, da tenere in disparte o aggiungere, secondo la convenienza, nell'agenda politica.

La politica - tutta la politica - deve operare una svolta sul tema dell'immigrazione a partire dalla domanda: qual è il segno ed il senso del cambiamento che gli immigrati stanno scrivendo in Italia ed in Europa? Quale progetto per l'Italia e per l'Europa?

Perché noi e loro, insieme, dobbiamo costruire una nuova Italia e diventare nuovi italiani. Questa è la questione. Questa è la sfida che noi con questo convegno vogliamo raccogliere e provare a declinare.

Il tema è: la convivenza e la nuova Italia che gli italiani e gli immigrati devono saper costruire.

Questione, in realtà, posta durante la nostra esperienza di governo. Era scritto nella legge 40 e nel decreto legislativo 286.

Era la proposta del patto di cittadinanza, di diritti e doveri tra noi e loro. Basato sul reciproco conoscersi e riconoscersi.

Integrità della persona, interazione, relazioni positive tra italiani e stranieri: sono le parole chiave che hanno orientato il 1° ed il 2° programma delle politiche migratorie e che costituivano l'intelaiatura della nostra legge. Ma non riuscimmo ad imporla nel dibattito pubblico e nel senso comune. Troppo forte la paura nella società italiana, troppo forte il silenzio della cultura, troppo spregiudicati e cinici furono gli "imprenditori della paura", quelli che chiesero ed ottennero il voto degli italiani ingannandoli, promettendo loro mai più clandestini, mai più sanatorie per essere poi costretti a varare la sanatoria più grande della storia d'Europa, senza sentire il dovere di motivare al loro stesso elettorato le ragioni di un voltafaccia così radicale.

Ma se il tema della convivenza non è riuscito ad imporsi ed a fare breccia nella cultura del paese, è anche dovuto alla scarsa convinzione delle forze politiche del centrosinistra che non compresero quanto il governo dell'immigrazione fosse non solo questione di legge e di buon governo, ma di legame con le persone, di pratica politica, di battaglia ideale e culturale.

Una svolta sul tema dell'immigrazione chiede anzitutto di cambiare l'asse culturale, il messaggio simbolico e le procedure della Bossi-Fini.

Abbiamo scritto, in collaborazione con L'Unità, un vero e proprio Libro Bianco sulla Bossi-Fini e a quel lavoro, di imminente pubblicazione, faccio rinvio. Alcune cose però voglio ricordarle anche in questa sede.

Dopo i violenti scontri politico-simbolici, dopo gli ultimatum di Bossi a Pisanu e di Bossi a Fini, l'immigrazione torna ad essere per il governo una politica minore, messa in sordina.

I fatti ci dicono che siamo di fronte ad un sostanziale non governo della immigrazione. Durante la Presidenza

italiana dell'Unione Europea il governo non ha dato impulso a nessuna delle misure considerate più urgenti come le proposte di direttiva sulla definizione di rifugiato e le regole minime sulle procedure per la concessione e la revoca di tale status; né ha dato impulso alla proposta di direttiva sulla integrazione dei cittadini lungoresidenti.

Abbiamo apprezzato le modalità ed i tempi entro cui si è svolta la sanatoria di oltre 600.000 persone. Ma temiamo che nel prossimo anno il governo ne debba promuovere un'altra, visto che l'ingresso regolare per lavoro è sostanzialmente bloccato.

Nessun decreto flussi, solo "decretini" a ripetizione, limitati quasi esclusivamente al lavoro stagionale: 68.500 lavoratori stagionali nel 2003; 11.000 lavoratori a tempo indeterminato a fronte di un fabbisogno stimato dalla Unioncamere di 150.000 persone immigrate l'anno. Invece di programmare e stimare il fabbisogno e valutare l'impatto del numero degli ingressi scelti, il governo ha praticato la politica degli stagionali a richiesta, sempre centellinati con l'intento di chiudere il rubinetto per arrivare fino a 5 decreti nel 2002. Il decreto flussi del 2004 non migliora la situazione.

Le quote privilegiate degli accordi bilaterali, strumento decisivo per governare l'immigrazione e formalmente confermato da questo governo, sono passate dalle 15.000 autorizzazioni del 2001 a sole 3.600 nel 2003.

È dai tempi del centrosinistra che le Commissioni parlamentari non esaminano nessuno schema di decreto sui flussi, né alcun atto significativo di governo dell'immigrazione.

L'ultimo fu il Programma triennale 2001-2003 presentato dal governo Amato.

La cooperazione allo sviluppo è uno dei capitoli più desolanti della politica governativa. Anche qui parlano le cifre ed i fatti. La Conferenza di Monterey (Conferenza ONU sulla lotta alla povertà) del 2002 stabilì di destinare lo 0,7% del PIL alla cooperazione internazionale.

Graduando questo obiettivo con tappe parziali. Il governo italiano si impegnò ufficialmente a stanziare nel 2004 lo 0,27% del PIL per Aiuti ai Paesi in via di Sviluppo (APS). Le cifre dell'ultima finanziaria sono sotto dello 0,19%. Il nostro paese ha perso la capacità di costruire legami di partnerariato e programmi-paese. Nel governo non c'è una delega per la Cooperazione e le scelte vengono frantumate senza un progetto unitario.

La stipula degli accordi bilaterali procede a rilento. Erano 24 quelli sottoscritti dal centrosinistra. Sono oggi 27. Il regolamento attuativo non è ancora in vigore. Esso ha visto il parere contrario da parte delle Regioni perché rende ancora più restrittivo e burocratico l'ingresso per lavoro ed i ricongiungimenti familiari. Pertanto la legge Bossi-Fini rimane un fantasma essendo operativa solo la parte sulle espulsioni, che ha sollevato 600 questioni alla Corte Costituzionale per presunta lesione delle garanzie della libertà personale che la nostra Costituzione estende a favore anche degli stranieri. Le politiche dell'asilo a chi de protezione perché fugge dalle dittature e dalla repressione militare o poliziesca sono state abbandonate. Così come sono sparite, anche dal lessico, le politiche d'integrazione, derubricate a politiche locali e regionali.

Scuola, sanità, casa sono considerate competenze esclusive delle Regioni e degli Enti locali, prive pertanto di atti di indirizzo e di risorse.

Penso, ad esempio, ad un tema cruciale come la presenza dei bambini stranieri a scuola. Non c'è un documento programmatico nazionale di indirizzo, non vi sono adeguate risorse per il sistema scolastico, anzi. Si taglia sugli interventi integrativi, manca un progetto complessivo di qualificazione interculturale degli operatori scolastici, si utilizzano spesso nuove figure lavorative come i mediatori culturali senza definirne il ruolo.

Ciò che è molto grave - perché in controtendenza rispetto alla responsabilità di "costruire convivenza" - è la separazione tra politiche di ingresso e politiche di integrazione. Il governo deve cambiare passo. Cambiare politica.

Suggeriamo al Governo cinque atti concreti ed immediati:

- 1) si presenti al Parlamento ed alle Regioni il Programma triennale sulle politiche migratorie, previsto dalla legge;
- 2) si varino provvedimenti immediati e strutturali per cancellare quello scempio tutto italiano delle code interminabili che iniziano alle 4 del mattino per ottenere un permesso di soggiorno, o l'obbligo a diventare ripetutamente clandestino, al momento del rinnovo del permesso di soggiorno, anche quando si è nel nostro paese da oltre un decennio.
In un paese normale un cittadino non può attendere 7-9 mesi per ottenere un documento. E le istituzioni non possono causare la irregolarità;
- 3) si rivedano le quote per l'ingresso regolare per lavoro ristabilendo da subito lo sponsor almeno per il lavoro di cura.;
- 4) si vari un piano per le politiche di integrazione concertate con le Regioni e gli Enti Locali.
- 5) Sui Centri di Permanenza Temporanea il governo ascolti l'indagine di Medici senza Frontiere e la denuncia di tanti parlamentari.

La funzione originaria dei Centri – compatibilmente con l'art.13 della Costituzione così come hanno confermato ripetute sentenze della Corte Costituzionale – con il sistema delle espulsioni della Bossi-Fini è stata snaturata. Il governo chiuda i Centri dove sono state denunciate le irregolarità più gravi. Preveda una corsia preferenziale per l'approvazione della legge DS Brutti e Maritati che codifica in norme approvate dal Parlamento i diritti delle persone e le modalità di gestione dei Centri. Ma,

soprattutto, deve essere radicalmente cambiato il sistema delle espulsioni previsto nella Bossi-Fini. Sul tema dei CPT siamo disponibili a discutere anche rispetto alla nostra esperienza.

Un'inchiesta sondaggio inedita della SWG su un campione significativo di cittadini stranieri in Italia ci dice quanto sia lontana la politica del governo dai problemi reali.

- Le difficoltà incontrate in Italia: trovare lavoro (26,6%), ottenere dei permessi regolari (24,5%) trovare una casa (20,6%).
- Da quanto tempo è in Italia, quasi la metà da più di 5 anni, la maggioranza degli intervistati è in Italia da più di 3 anni;
- Decide di fermarsi in Italia (80%)
- L'istituzione a cui ci si rivolge più spesso è la questura (75%)
- Si è rivolto alle strutture pubbliche del servizio Sanitario Nazionale (64%)
- Guarda la televisione parlando in italiano (94%)
- I 2/3 del campione spediscono denaro nel paese d'origine ogni 2 mesi.
- Il 24% ricorre ad una banca, la stessa percentuale si rivolge ad amici o parenti e altrettanti si rivolgono alla posta.

C'è nei mutamenti che gli immigrati stanno portando nelle nostre società un filo conduttore, un senso, una direzione di marcia?

Credo di sì e lo possiamo cogliere se sappiamo indagare ed interpretare il cambiamento laddove esso sta avvenendo: sul territorio, nei quartieri, nei luoghi di lavoro, nelle scuole.

Insomma, per capire il cambiamento bisogna immergersi nella quotidianità della vita delle persone. Così facendo si scopre una cosa grande: gli atti ed i gesti quotidiani di conoscenza reciproca e di riconoscimento, la fatica ed il piacere delle relazioni quotidiane tra le persone sono le orme che tracciano la strada della convivenza. È il "Dio delle piccole cose",

parafrasando A. Roy, che costruisce il grande progetto della convivenza.

È la "cura delle relazioni" ciò che costruisce convivenza.

Mi ha colpito constatare, ascoltando lavoratori immigrati ed imprenditori italiani (cito in proposito una bella ricerca tra 80 imprenditori del Nord Est elaborata dall'omonima Associazione Nord-Est), che gli imprenditori nel rapporto con le singole persone immigrate - anche quando in generale pensano che gli immigrati siano degli usurpatori, portatori di criminalità - diventano dei veri e propri "mediatori culturali". Sono quelli che per primi e in modo diretto sperimentano la verità contenuta nella felice espressione di Max Frisch "cercavamo braccia, sono arrivate persone".

Infatti, nel rapporto con le persone immigrate, gli imprenditori si trovano a dover risolvere problemi extrasalariali ricorrenti come la ricerca dell'abitazione, la conoscenza della lingua italiana, la peculiarità dei precetti religiosi, il bisogno di periodi di vacanze lunghi per tornare nel paese d'origine, i tremendi tempi burocratici di rinnovo del permesso di soggiorno.

D'altra parte gli immigrati ci restituiscono un'immagine dell'esperienza lavorativa in cui non conta solo il bisogno, spesso disperato, di reddito ma anche la necessità di avere fiducia in altre persone, di un'occupazione come opportunità di crescita culturale, di formazione professionale a cui dedicano impegno e disponibilità. Gli immigrati si propongono alle aziende come lavoratori, ma anzitutto, come persone. Mentre nella nostra società il lavoro sembra perdere la sua centralità e viene vissuto solo come necessario per acquisire reddito, le persone immigrate testimoniano il valore umano della esperienza lavorativa ed il suo ruolo nella promozione della dignità personale.

Il lavoro è il luogo in cui più facilmente si costruisce integrazione.

Il lavoro per gli immigrati è ancora principalmente quello delle "5P" per usare

una felice espressione di Maurizio Ambrosini: precari, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente. Tuttavia emerge sempre più la capacità di imprenditorialità delle persone immigrate. Perché esse sono dotate di un capitale umano e sociale che ha persino una marcia in più rispetto a noi. Che è il loro essere "ponte", prossimi tra parti del mondo diverse.

Questo li sollecita ad avere una visione transnazionale della realtà, a conoscere più lingue, a creare connessioni tra diverse culture, ad acquisire una flessibilità ed una elevata capacità di reazione agli ambienti in cui si inseriscono. Come hanno messo in evidenza, tra le altre, le ricerche condotte dal Cerfe e dal CNEL.

Ed allora non solo non è giusto, ma non è neppure redditizio considerare ed utilizzarle come forza lavoro a basso costo. È giusto ed è più redditizio promuovere la professionalità, elevare il bagaglio culturale, sostenere la capacità perché le può investire qui da noi e nel suo paese d'origine. Insomma, è un investimento che vale il doppio.

Anche nelle scuole e nelle famiglie la presenza degli immigrati è fattore di modernizzazione e di crescita umana. I bambini cinesi, rumeni, indiani che crescono con i nostri figli non chiedono solo cure ed investimenti per riuscire ad imparare l'italiano. ma una comunità che trasmetta loro calore umano ed il senso umano e culturale di quella comunità stessa. Dunque, il cambiamento che le persone immigrate portano nella nostra società può essere motore di modernizzazione e di crescita umana.

Deve però essere parte di un progetto e di un programma per l'Italia e per l'Europa che consegua l'obiettivo della competitività del nostro sistema attraverso la valorizzazione del capitale umano e sociale che innovi il sistema di welfare nella direzione del sostegno alle capacità delle persone.

Un progetto di sviluppo per l'Italia e per l'Europa in cui le istituzioni della politica siano dotate degli strumenti ad abbiano l'autorevolezza per costruire un rinnovato

patto tra crescita economica e coesione sociale.

Quali sono le idee, i valori guida di una politica di convivenza?

Lo scrupoloso rispetto della nostra Costituzione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dei trattati internazionali sui diritti dell'uomo, delle donne, dei bambini.

La nostra Costituzione contiene i valori per sviluppare, per gli stranieri regolarmente presenti nel nostro paese, la cittadinanza come appartenenza giuridica e culturale, come emancipazione, come dotazione comune di protezione e di benefici materiali.

Questo però comporta di contrastare l'inveterata disattenzione alla legalità, così diffusa nel nostro paese e superare la concezione etnica, familiare dell'appartenenza scritta nella nostra legge sulla cittadinanza (91/92) e l'inveterato familismo e corporativismo nelle politiche di welfare.

Richiamo un giudizio elaborato da Giovanna Zincone, che condivido molto: "...l'Italia presenta uno squilibrio tra una sostanziale generosità di diritti nei confronti degli immigrati, persino irregolari, ed una riluttanza a concedere appartenenza ed emancipazione anche ai lungo residenti".

Nell'ambito della Costituzione ci sono idee guida da elaborare e far diventare cultura condivisa.

Integrità della persona, interazione ed integrazione sociale.

È un'idea cruciale per un processo ragionevole e mite di integrazione. Rifugge da modelli astratti ed assertivi, mette in primo piano la consapevolezza che, per la costruzione del benessere e della sicurezza della persona, insieme alla elaborazione di opportunità, conta il reciproco riconoscimento, dunque la fiducia ed il legame che si costruisce tra le persone. Non a caso avevamo scritto "costruire relazioni positive tra italiani e immigrati" e se ci si immerge nella vita reale, se si

valutano i successi dell'integrazione nei quartieri e nelle realtà che sono state difficili, si ha la conferma che i successi sono ottenuti perché si è tenacemente costruita una relazione positiva tra italiani ed immigrati.

L'integrazione sociale non è però, soltanto, un pacchetto di diritti davvero fruibile, esercizio dei doveri e delle responsabilità, ma anche capacità della democrazia di mantenere fede al suo ideale inclusivo ed alla sua promessa di eguaglianza.

Insomma, per usare ancora un'espressione di Giovanna Zincone, l'integrazione sociale è strettamente connessa alla capacità dei sistemi democratici di sottoporsi a politiche di "manutenzione" per adeguare ed innovare le loro capacità inclusive.

D'altra parte l'Europa, che proprio negli anni '90 è stata attraversata da conflitti e guerre tremende in nome della diversità etnica e religiosa, ci conferma che quando le diseguaglianze economiche e politiche si sovrappongono alle linee di demarcazione culturali e nazionali, l'instabilità ed i conflitti politici diventano più probabili.

Non si possono contrastare i rischi della frammentazione etnica e culturale delle società occidentali senza progettare insieme la ricomposizione delle diseguaglianze economiche e sociali.

C'è un legame tra le capacità dei sistemi di welfare di tenere fede alle promesse di benessere e dunque all'idea egualitaria del welfare europeo e la rinascita delle diversità culturali.

Più si allarga il divario tra l'ideale egualitario e le diseguaglianze di fatto, più le persone sembrano cercare rifugio in forme esclusive di identità e di cultura di cui chiedono riconoscimento.

Più quel divario si restringe, più gli individui adottano identità culturali aperte. Scrive Z. Bauman: "Le istanze di redistribuzione delle risorse avanzate in nome dell'eguaglianza sono veicoli di integrazione mentre le domande di riconoscimento ridotte alla pura e semplice questione della distinzione culturale promuovono la divisione, la separatezza, la

rottura del dialogo". Per questo è feconda la proposta contenuta nella Risoluzione del Parlamento Europeo del giugno 2003 (relatrice Anna Terron) di una "cittadinanza civica europea". La cittadinanza europea è l'unica cittadinanza che per sua natura è svincolata dalla nazionalità. Già con il Trattato di Maastricht i diritti di cittadinanza sono stati riconosciuti dagli Stati ai cittadini stranieri, seppure cittadini di uno Stato Membro.

La cittadinanza civica europea fa discendere la titolarità di alcuni diritti dall'appartenenza ad una comunità di valori e principi e dal legame con il paese in cui la persona risiede. L'idea sottesa è che vi sono alcuni diritti riconosciuti ai cittadini europei che si aggiungono a quelli spettanti ai cittadini dei singoli Stati membri come tali – la libertà di circolazione e stabilimento per tutto il territorio dell'Unione, il diritto di voto alle elezioni del Parlamento Europeo ed alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, il diritto di petizione al Parlamento Europeo, il diritto a rivolgersi al mediatore, il diritto alla protezione diplomatica – che ben potrebbero essere attribuiti a coloro che, pur provenienti da paesi che non sono membri dell'Unione di fatto fanno parte della società europea, contribuiscono alla sua economia, alla sua cultura e, perciò, devono godere dei diritti e rispettare i doveri che fanno capo agli altri membri della società.

C'è un aspetto particolarmente rilevante oggi per costruire l'integrazione sociale, sia sul versante delle democrazie che su quello dei sistemi di welfare: il rafforzamento delle tutele dei lavoratori immigrati ed il tentativo di estendere i diritti ai lavoratori stranieri impiegati in produzioni e servizi localizzati all'estero.

Certo, questo chiama in causa il problema delle istituzioni e delle regole che governano la globalizzazione. La stabilizzazione dello status dei lavoratori immigrati può costituire uno degli strumenti con cui evitare l'aggravarsi della rottura in corso di quel tradizionale

equilibrio sociale tra capitale e lavoro. Sicuramente evita la competizione al ribasso tra il lavoro degli immigrati ed il lavoro povero degli europei. Tema che si porrà in modo acuto con l'allargamento dell'Unione Europea. E che richiede misure anche per quanto riguarda i sistemi di welfare. Mentre ci si apre verso i paesi più poveri è inevitabile rafforzare le politiche volte a ridurre le disegualianze nell'Unione. Se si vuole favorire la mobilità perché essa non è solo un valore sociale, ma anche economico allora le istituzioni europee devono introdurre a livello europeo nuovi strumenti in grado di raggiungere le persone con redditi più bassi. Come ad esempio il Reddito Minimo di Inserimento.

Una politica di coordinamento a livello europeo che aiuti ciascun paese a dotarsi di queste misure sarebbe un grande passo in avanti.

Come ha scritto Tito Boeri: "Un reddito minimo d'inserimento pan-europeo sarebbe un ingrediente di base dell'appartenenza alla Unione Europea, uno dei pilastri dell'Unione, come il Mercato Unico e la Politica Agricola comune".

L'altra idea guida della convivenza è la laicità dello Stato e delle istituzioni intesa come spazio pubblico democratico entro cui i cittadini si scambiano i loro argomenti ed attivano procedure consensuali di decisione. Una concezione della laicità in cui sono decisivi il dialogo, la reciproca persuasione e la leale osservanza delle procedure, preziosa per affrontare temi come la bioetica, che comportano non solo il dialogo tra le culture ma, soprattutto, la costruzione di risposte a domande inedite. Questa concezione e pratica della laicità può consentire di ricercare, di volta in volta, il giusto equilibrio tra valori, diritti, responsabilità universali e diritti politici, che attengono alla realizzazione della integrità identitaria del rispetto della particolarità storica della propria origine, in quanto individui consapevolmente appartenenti ad una comunità.

Posta così la laicità, qualunque diversità culturale non viene accettata o respinta in base a parametri astratti, ma solo se lede i diritti fondamentali, se crea conflitti è in contraddizione con il vivere civile.

Qui si pone la questione cruciale della libertà religiosa. Ed è il tema del rapporto con l'Islam. Tema cruciale che deve essere consapevolmente assunto dalle istituzioni, in quel quadro di diritti e doveri e di rispetto delle regole.

Avevamo molto apprezzato la proposta del Ministro Pisanu di aprire un dialogo con l'ISLAM moderato. Lo invitiamo a dar seguito a questo impegno rimettendo nell'agenda della Commissione Affari Costituzionali della Camera l'iter della legge sulle libertà religiose bocciato dall'ostruzionismo della Lega. Dando vita alla Consulta dell'Islam in Italia.

Per parte nostra, come DS dichiariamo la disponibilità ad aprire un tavolo di dialogo e confronto con personalità del mondo islamico che abbiano compiuto in modo netto la scelta del rispetto del nostro ordinamento.

La cittadinanza non è un autobus su cui si sale e si scende a piacere. È la condivisione delle regole e dei valori fondamentali di un popolo, e di una nazione. È la stipula di un patto di diritti e doveri. Tuttavia questo non basta. Perché è come se essere parte di un popolo, di una nazione significasse solo "custodire" un patrimonio dato. Mentre noi dobbiamo progettare il futuro, consapevoli della comune sfida e delle comuni responsabilità.

Essere cittadino vuol dire, allora, poter essere artefici, poter dare il proprio contributo al paese in cui si vive.

C'è un compito che dobbiamo affrontare insieme, noi italiani ed i nuovi cittadini: scoprire quali sono le virtù civiche che dobbiamo praticare. Costruire insieme quella "religione civile" che è sempre mancata all'Italia. Facciamolo a partire dall'esperienza umana di ciascuno. Ho l'impressione che essa contenga pensieri più grandi di quelli che, fino ad ora, siamo riusciti a formulare.

Ascoltiamo, ad esempio, le culture del rispetto delle persone anziane che tante donne straniere ci insegnano, oppure la loro critica al nostro modo di "viziare" i figli. Ascoltiamo la loro cultura di un tempo più lento, di una famiglia più grande, di una solidarietà più vasta. Una delle "virtù civiche" che dobbiamo proporci è quella del "mi prendo cura" di te, del mio vicino di casa, del mio quartiere, della mia città. "L'apertura all'altro" può aiutarci a costruire una nuova grammatica dei diritti ed una nuova pagina della cittadinanza.

Le politiche della convivenza.

Cinque priorità

Prima priorità

L'Europa politica e la cooperazione allo sviluppo

La convivenza e, anzitutto, un'Europa politica capace di una politica estera di pace, di cooperazione, di governo delle migrazioni. Così come ci ha richiamato nel suo splendido intervento pronunciato recentemente davanti al Parlamento Europeo, Kofi Annan.

Fin dal Consiglio di Tampere abbiamo insistito ed insistiamo per una politica globale ed integrata che consideri le migrazioni parte integrante di una politica di pace e di sviluppo. Il controllo delle frontiere senza cooperazione e sviluppo è infatti una velleità.

È importante che nel vertice di Salonicco sia stata rilanciata questa politica globale ed integrata dei flussi migratori.

Così come di grande rilievo è stata l'iniziativa della Commissione e del Parlamento Europeo con il Rapporto Terron e la risoluzione recente sul diritto di voto locale.

Formalmente il 1° maggio 2004 scade il termine - stabilito nel 1997 con il Trattato di Amsterdam - per completare la "comunitarizzazione" delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo. Siamo molto in ritardo rispetto alla realizzazione di questo obiettivo.

Entro quella data avrebbero dovuto essere approvate norme e misure comuni europee su tutti gli aspetti principali di queste materie così delicate e controverse.

A che punto siamo rispetto a questo processo? Come affrontare l'allargamento ad Est dell'Europa? Quali politiche nei confronti del Mediterraneo? Sono i temi che affronterà la 1^ tavola rotonda.

Voglio soffermarmi su una questione che considero cruciale cioè: le politiche di cooperazione allo sviluppo. L'Europa ha costruito una "comunitarizzazione" a metà. Infatti, l'unico ambito in cui le politiche europee hanno realizzato progressi davvero sostanziali è quello delle politiche di controllo e di contrasto dell'immigrazione clandestina. L'istituzione di una "Agenzia europea per la gestione delle frontiere" rappresenta un gran passo in avanti in un campo che, fino a pochi anni fa, era monopolio esclusivo dei singoli Stati. C'è oggi l'accettazione crescente che il principio di solidarietà, anche finanziaria, debba sorreggere l'elaborazione di politiche comuni in materia di controlli migratori. Un esplicito riconoscimento di tale principio è contenuto anche nella bozza di Costituzione Europea. Tuttavia un efficace controllo delle frontiere non basta. Ci vuole un rapporto positivo, basato sulla collaborazione e la partecipazione, con i paesi da cui provengono i flussi migratori. Così come avevano cominciato a fare i governi di centrosinistra: la collaborazione nel contrasto ai flussi irregolari non va impostata unilateralmente ma deve essere negoziata ed incentivata; ai paesi di rilevanza strategica che cooperano efficacemente possono essere concesse quote privilegiate di ingressi legali; va ricercata una maggiore coerenza tra gli obiettivi della politica estera, quelli della politica migratoria nazionale e quelli della cooperazione allo sviluppo. Ed allora la politica di cooperazione non può avere come intento quello di frenare i flussi migratori sulla base dello slogan "aiutiamoli a casa loro affinché non vengano a casa nostra".

È la parola d'ordine della Bossi-Fini, fin dal suo 1° articolo.

Parola d'ordine non solo inefficace, ma totalmente disattesa e tradita.

La ricerca contemporanea sulle migrazioni e la stessa storia europea dimostrano che, per una lunga fase lo sviluppo stimola un'accelerazione dei flussi migratori. Nel lungo periodo, in una fase più matura dello sviluppo economico, quando diminuiscono i differenziali di reddito, diminuiscono le migrazioni.

D'altra parte la mobilità è un fattore di sviluppo sia nei paesi poveri che nei paesi sviluppati. Le migrazioni sono strumento di lotta alla povertà per le famiglie e per i paesi e le "rimesse" degli immigrati si sono rivelate molto più efficaci che non gli aiuti pubblici allo sviluppo promossi dalle politiche di cooperazione.

Basta scorrere le cifre. Il volume delle rimesse è notevole in tutti i paesi considerati e va dal 2,3% del PIL in Algeria, al 10% nel Marocco. Nella Regione del Longe in Senegal le rimesse arrivano a rappresentare il 90% dei redditi familiari. Insomma le migrazioni internazionali sono un bene pubblico collettivo dell'umanità, sono una risorsa globale. Le migrazioni producono un impatto positivo a tre livelli: sui migranti stessi, sui paesi di accoglienza, sui paesi d'origine.

Quando si afferma che le migrazioni internazionali sono un fattore di cosviluppo ci si riferisce a questo impatto positivo distribuito sui tre livelli.

Qui, nel rapporto tra politica migratoria e politica di cooperazione è necessario non solo capovolgere lo schema del centrodestra ma avanzare nuove proposte anche per quanto riguarda noi pensando alla nostra futura azione di governo. Nuove proposte a partire dalle esperienze e dai progetti in corso attivati da tante Regioni ed Enti locali e da tante ONG, che ruotano attorno a tre idee-forza:

1. la politica migratoria come valorizzazione della mobilità; il compito centrale della politica, oggi, è quello di riconoscere questa

valenza positiva complessa delle migrazioni e di creare le condizioni per massimizzarla e farla durare nel tempo. Per fare questo, la politica deve agire in maniera simultanea e coordinata, nei paesi d'origine, in quelli di transito e in quelli di arrivo. Ma, soprattutto, la politica non deve più guardare alla comunità di origine, a quella di accoglienza e soprattutto agli stessi migranti come oggetto o come semplici destinatari della propria azione, ma come soggetti attivi e come veri e propri partner. Per fare questo la politica migratoria deve emanciparsi da una dimensione settoriale e unilaterale. Essa deve ambire a diventare *governance* transnazionale della mobilità e del co-sviluppo.

2. le persone immigrate, parafrasando A. Sen, possono diventare il fine ed il mezzo nella lotta alle diseguaglianze; possono diventare il fine ed il mezzo per promuovere lo sviluppo qui da noi e nei loro paesi d'origine. Investire sulle loro capacità, sul loro capitale umano e sociale vale il doppio;
3. la cooperazione non è assistenza, ma aiuto alla promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale. Deve basarsi sullo scambio e le reciprocità perché i paesi destinatari della cooperazione sono partner e non sudditi. Per questo è importante promuovere in quei paesi rapporti con i governi, ma anche con le istituzioni locali, le forze economiche e la popolazione.

Concretamente, le linee strategiche di intervento più urgenti e promettenti sono tre:

1. Politiche volte a massimizzare l'impatto positivo delle rimesse nei paesi di origine.

A seconda dei paesi e del tipo di rimesse, questo significherà cose diverse:

- per le rimesse familiari, che vanno a soddisfare bisogni elementari di ordine alimentare o sanitario, si tratta di intervenire sul mercato dei servizi finanziari per favorire concorrenza e trasparenza e offrire così ai migranti trasferimenti più rapidi, più sicuri e meno costosi;
- nel caso delle comunità migranti più coese, che inviano rimesse collettive finalizzate a progetti di sviluppo locale nei paesi di origine (per esempio associazioni di senegalesi o peruviani provenienti dallo stesso villaggio, che si "tassano" per costruirvi un pozzo o un dispensario medico, o per attrezzare la scuola di PC), si tratta di co-finanziare e se necessario assistere tecnicamente queste iniziative. In questi casi, il modello "3x1", sperimentato in Messico è valido (per dollaro o euro trasferito dall'associazione di migranti, le istituzioni centrali, regionali e locali ne aggiungono uno ciascuno).
Proponiamo che anche in Italia sia lanciato questo progetto "3x1" a sostegno delle rimesse degli immigrati con l'impegno degli Enti locali, delle ONG e di soggetti privati;
- nel caso di comunità migranti particolarmente dinamiche e provenienti da paesi sufficientemente aperti e vitali dal punto di vista economico, le rimesse possono avere finalità di creazione d'impresa (o di potenziamento/rinnovamento di imprese già avviate), in questi casi, può essere opportuno sostenere tali dinamiche imprenditoriali internazionali attraverso forme di micro-credito o, in maniera più ambiziosa, attraverso strumenti finanziari *ad hoc* e tendenzialmente permanenti (fondi rotatori e simili). In questo campo, oltre agli enti locali, regionali e nazionali un ruolo

importante potrebbe essere svolto dalle istituzioni finanziarie internazionali e, in particolare, dalle banche regionali (BERS; BEI, in particolare attraverso la sua nascente filiale per il Mediterraneo; ecc.).

2. Politiche volte ad accrescere il capitale umano su scala internazionale e a favorirne la mobilità

Oggi quasi tutti i paesi dell'Unione Europea reclutano abbondante forza lavoro all'esterno dei confini comunitari. A seconda delle caratteristiche delle economie e delle società nazionali, questo reclutamento è polarizzato verso le fasce più basse del mercato del lavoro (come in Italia e in Spagna) o verso quelle più alte (come in Francia e in Germania).

Anche quando prevale la domanda di forza lavoro non qualificata, tuttavia, i migranti che arrivano sono generalmente troppo qualificati per l'impiego che viene loro offerto. Questo determina un intollerabile spreco di risorse umane (*brain/skill waste*) e, dal punto di vista degli Stati di origine, uno spreco altrettanto grave di investimenti pubblici in formazione. Inoltre, questo *mismatch* qualitativo tra domanda e offerta rappresenta un problema anche per le imprese del paese di accoglienza.

Occorre certamente migliorare le procedure di formazione preventiva e di selezione qualitativa dei potenziali migranti. Ma questo compito deve essere svolto, innanzitutto, rafforzando i sistemi educativi dei paesi di origine mediante vari programmi di cooperazione e *institution building* coordinati da agenzie multilaterali.

Inoltre, tali programmi di formazione e qualificazione del capitale umano non devono essere orientati solo all'esportazione. Per evitare un depauperamento del paese di origine (*brain/skill shortage*), che può pregiudicarne gravemente il potenziale di sviluppo, questi programmi devono porsi come obiettivo centrale quello di

creare le condizioni sociali ed economiche affinché una quota significativa (2/3, per esempio) dei giovani formati rimanga nel paese di origine (per ogni giovane formato che emigra, due devono avere opportunità concrete e realmente allettanti di inserirsi in loco).

È importante, inoltre, promuovere il rientro volontario dei migranti, soprattutto degli studenti, sostenendo le loro risorse e competenze nella creazione di impresa e nella promozione di attività sociali. Ci sono "soggetti strategici dello sviluppo", come li chiama Don Remigio Musarango, e sono gli studenti stranieri in Italia. Don Remigio è una persona straordinaria che dagli anni '60 dirige l'ufficio Centrale Studenti Esteri in Italia. È lui a farci riflettere su alcuni dati che dimostrano la miopia culturale ed anche l'autolesionismo del nostro Paese. Negli anni '70-'80 c'erano 40.000 studenti stranieri per l'anno accademico 2002-2004 solo 5.350 a fronte dei 20.000 posti messi a disposizione dalle Università. Negli anni '80 c'erano 5.000 borse di studio. Oggi si sono ridotte a 600 di cui 400 per corsi di specializzazione e 200 per lauree. Con la Bossi-Fini, se entro un anno dalla laurea non trovano lavoro, i laureati vengono espulsi. Gli studenti, inoltre, non possono partecipare a progetti di cooperazione nei loro paesi d'origine. Eppure essi potrebbero essere non solo agenti di sviluppo nei loro paesi, ma anche gli ambasciatori italiani nel Mondo

L'Unione Europea indica che il numero degli studenti stranieri provenienti dai Paesi più poveri deve arrivare al 5-10% della popolazione universitaria.

Gli USA ogni anno prevedono 200.000 visti e borse di studio, il Giappone 100.000, decine di migliaia in Francia, Germania, Gran Bretagna.

3. Politiche di promozione dell'ordine e della sicurezza pubblica basate sulla

inclusione e sulla (re)integrazione, non sulla espulsione e sulla segregazione

A livello europeo, l'immigrazione continua a essere trattata prevalentemente come una questione di sicurezza. Questo errore di fondo è aggravato dal fatto che la risposta data è miope, parziale e di conseguenza inefficace.

Che si tratti di migranti irregolari o che hanno commesso reati, la risposta degli Stati europei è principalmente fondata sulla segregazione (istituti penitenziari, anche minorili, strapieni di stranieri, per lo più con condanne lievi; centri di detenzione amministrativa per espellendi in crescita esponenziale, con contemporaneo allungamento dei tempi di custodia; ecc.) e sulla rimozione (varie forme di espulsione, rimpatrio forzato, allentamento giudiziario e amministrativo; fenomeno in crescita del trasferimento forzato di detenuti stranieri nelle strutture carcerarie dei paesi di origine sulla base di appositi accordi bilaterali).

Le poche ricerche condotte in questo campo dimostrano che la ricetta "segregazione seguita da rimpatrio forzato" non funziona. Dimostrano anzi che essa, oltre a generare costi sempre più elevati, crea più problemi di quanti ne risolve.

In alcuni paesi di emigrazione e di transito, gli espulsi rappresentano ormai un fenomeno sociale ed economico quantitativamente rilevante. Essi alimentano le fila della marginalità, della piccola criminalità e rappresentano una fascia di clienti particolarmente appetibile per i trafficanti di persone.

L'allontanamento non risolve, quindi, il nostro "problema di sicurezza". Ma lo rimuove solo momentaneamente, spesso per farlo incancrenire e magari per farlo tornare amplificato.

Occorrono riforme radicali delle nostre politiche di controllo sociale, che si pongano il problema della sicurezza in una dimensione transnazionale e in una

prospettiva di medio-lungo periodo. In concreto, questo potrà voler dire:

- programmi di sostegno al reinserimento sociale ed economico nel paese di origine delle persone espulse;
- una drastica riforma del nostro sistema carcerario, che parta dalla constatazione che ormai una quota molto significativa dei suoi ospiti proviene da altri paesi e che assuma in pieno, nei loro confronti, l'impegno alla risocializzazione sancito nella Costituzione;
- un forte investimento in servizi sociali e in attività di cooperazione, qui e nei paesi di origine, che crei opportunità concrete e diffuse di reinserimento dei minori emigrati clandestinamente e di quelli a rischio di emigrazione clandestina.

Seconda priorità

Sostenere le capacità degli immigrati, favorire l'ingresso regolare per lavoro, modificare il sistema delle quote

Punto cruciale di un buon governo dell'immigrazione e fondamento della convivenza è l'inserimento lavorativo e, dunque, l'ingresso regolare per lavoro. Anche su questo proponiamo delle innovazioni. Non ci limitiamo a chiedere la modifica della Bossi-Fini ed il ripristino di norme precedenti come lo sponsor o quella sul trattamento pensionistico per chi decide il rimpatrio prima della maturazione del diritto alla pensione. Misura che, come sostiene Elsa Fornero, non solo è generoso nei confronti degli immigrati, ma è un efficace incentivo al rimpatrio.

Consideriamo fuorviante il dibattito che si è aperto su "quote sì, quote no". Anche perché l'esito non sarebbe ingressi più facili, ma frontiere gestite unicamente dal mercato. L'introduzione delle quote inaugurò un sistema di ingressi aperto e regolato e, soprattutto, affermare una *governance* pubblica capace di coniugare ingresso ed integrazione sociale. Perché gli immigrati sono persone e non strumenti di

governo del mercato del lavoro. Perché la sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare non è una invenzione, ma un vincolo reale. Il tema è come migliorare tale sistema per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e come rendere conveniente l'ingresso regolare.

Il cambiamento potrebbe essere sintetizzato così: dalle quote alla valorizzazione del capitale umano e sociale delle persone immigrate; dalle quote ai patti territoriali di sviluppo e di interazione.

Per gli immigrati vale ciò che vale per gli italiani: nel mercato del lavoro attuale ciò che conta non è tanto avere un lavoro, quanto disporre di un insieme di requisiti – tecnici, professionali, culturali e psicologici – che consentano comunque di trovare un impiego.

L'accento, anche per gli immigrati, va posto sulla occupabilità e dunque sulle capacità e gli strumenti per trovare lavoro. E sulla tutela dei diritti della persona nei lavori.

Bisogna puntare ad una gestione degli ingressi più aperta, più flessibile, più rapida e puntuale, sottratta alla polemica politica ma trasparente e democratica; più attenta alla compatibilità tra ingressi ed effettiva capacità di integrazione da parte dei territori di destinazione e delle autonomie territoriali; più attenta alla qualità delle risorse umane, sia nel senso di soddisfare meglio la domanda espressa dal sistema delle imprese, sia nel senso di valorizzare il capitale umano e sociale delle persone immigrate, sia nel senso di evitare depauperamenti pregiudizievoli allo sviluppo dei paesi d'origine.

Bisogna allora rovesciare la piramide del sistema attuale per mettere al centro lo sviluppo locale e le capacità di *governance* delle Regioni, degli Enti locali, la responsabilità ed il protagonismo degli imprenditori e delle forze sociali.

Al contempo bisogna rendere più incisiva la funzione di indirizzo, di programmazione, di monitoraggio del governo e più vincolante il suo impegno finanziario.

Soprattutto bisogna riformare l'amministrazione. L'esperienza dimostra che anche la norma più chiara e più innovativa può essere mortificata e disattesa da una amministrazione formalistica ed arcigna. Come è successo con la Carta di Soggiorno. Grande attenzione dunque alla professionalità, alla motivazione umana ed etica, alle procedure che sono incorporate nell'amministrazione. Per il sistema di *governance* che proponiamo è necessario, in modo particolare, un più accentuato ruolo ed una maggiore disponibilità alla collegialità del Ministero degli Esteri, un ridimensionamento - per quanto compete la programmazione dei flussi - del Ministero degli Interni ed un più accentuato ruolo della Presidenza del Consiglio.

Creare un Dipartimento con Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con il compito della programmazione dei flussi e del coordinamento delle politiche di integrazione con al suo interno il rafforzamento di expertises specifiche.

Il sistema di *governance* dell'ingresso per lavoro e dell'integrazione sociale potrebbe funzionare così:

1. il governo presenta al Parlamento il piano triennale delle politiche migratorie. Si tratta di uno strumento di previsione e programmazione che riguarda gli ingressi, la cooperazione, gli accordi bilaterali, l'integrazione sociale. In esso viene stimato il fabbisogno di ingressi per lavoro;
2. ogni anno le Regioni definiscono con gli Enti Locali, le forze imprenditoriali, i sindacati e l'associazionismo, Patti territoriali di sviluppo e di integrazione sociale per il quale definiscono un apposito Fondo regionale cui concorrono anche le associazioni imprenditoriali e soggetti privati. Il Patto territoriale individua nell'ambito dello sviluppo locale, il fabbisogno di lavoratori stranieri, le politiche di cooperazione decentrate con i paesi da cui provengono i flussi migratori, le misure di integrazione sociale.

I Patti territoriali per lo sviluppo e l'integrazione delle Regioni vengono portati sul tavolo nazionale di concertazione e monitoraggio e sulla base di essi viene definita la quota annuale di ingressi. I patti territoriali per lo sviluppo e l'integrazione delle Regioni sono cofinanziate dal Governo Nazionale;

3. ripristinare l'ingresso per ricerca di lavoro, all'interno dei Patti territoriali di sviluppo e di integrazione, individuando quale sponsor l'ente locale ed i datori di lavoro, ma lasciando tale facoltà anche alle singole persone;
4. per evitare le imponenti e ricorrenti sanatorie, si prenda atto che la forma usuale di ingresso per lavoro è oggi questa : lo straniero entra con il visto turistico, nel frattempo si trova un lavoro, scade il visto, la persona in accordo con il datore di lavoro rimane, in attesa di una sanatoria. E' utile pertanto prevedere un meccanismo di regolarizzazione permanente ad personam.
Si potrebbe prevedere, nell'ambito delle quote, una componente annuale di sponsorizzazioni rivolte a chi è già in Italia. Oppure adottare un sistema simile a quello spagnolo per cui dopo 5 anni di presenza irregolare a fronte di una continuità di rapporti di lavoro e della lealtà verso il paese è possibile una regolarizzazione *ad personam*.
Ha ragione Enrico Pugliese quando afferma che è ipocrita ed inefficace la distinzione tra regolari meritevoli ed irregolari immeritevoli visto che tale distinzione, nella stragrande maggioranza dei casi, coinvolge le stesse persone e che la meritevolezza non è connessa alle qualità personali, ma all'inefficacia del sistema di ingressi;
5. rafforzare la tendenza ad investire nei sistemi educativi e formativi dei paesi d'origine prestando però la massima attenzione al fine di evitare fenomeni

di drenaggio delle risorse umane pregiudizievoli dello sviluppo locale.

Promuovere l'ingresso di professionalità elevate e di lavoro qualificati. Promuovere programmi di investimento formativo del capitale umano e sociale delle persone immigrate;

6. qualificare e valorizzare il lavoro di cura. La peculiarità di tale lavoro suggerisce che esso abbia un meccanismo di ingresso permanente e semplificato. Il lavoro di cura deve inoltre essere regolato, dotato di diritti e sostenuto nella sua professionalità. È positiva l'esperienza della Regione Toscana e del Comune di Firenze di istituire il profilo "dell'assistente familiare" e raccolgo la proposta di Paola Piva di prevedere uno strumento legislativo *ad hoc* anche se ritengo che la valorizzazione del lavoro di cura debba far parte della complessiva politica di sostegno alle responsabilità familiari e della rete integrata dei servizi sociali;
7. fare un uso strategico delle quote privilegiate riservandole ai paesi effettivamente strategici dal punto di vista delle politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare ed inserendole in programmi efficaci di cooperazione.

Terza priorità

**Promuovere gli "italiani con il trattino",
cioè investire sui "figli della
immigrazione"**

"I figli dell'immigrazione" sono i figli delle coppie miste, sono i figli di immigrati nati in Italia; sono i figli ricongiunti con la loro famiglia; sono i minori giunti soli; sono i "bambini della guerra" cioè i minori rifugiati.

Sono 300.000 i minori figli di immigrati in Italia; oggi le nascite all'anno dei genitori stranieri sono stimate in 25.000-30.000, nel 2051 saranno 45.000. Nel secondo decennio del nuovo secolo le seconde

generazioni in Italia supereranno il milione di persone.

I figli dell'immigrazione anticipano ciò che saremo in futuro. Sono gli antesignani dei futuri cittadini. Sospesi a metà tra due mondi; radicati di qua e di là; abituati a parlare cinese o peruviano in famiglia italiano a scuola; legati ai simboli della terra dei genitori, ma ancor più amanti delle nostre abitudini, dei nostri simboli anticipano la sfida con cui ciascuno di noi dovrà misurarsi: navigare in mare aperto ma avere due porti cui attraccare la barca; essere aperti ma anche profondi; guardare oltre ma avere il senso del limite. Bisogna preparare questi ragazzi e ragazze a diventare membri a pieno titolo delle nostre comunità, protagonisti della sua vita economica, sociale, politica e culturale.

Perché crescendo con noi e con i nostri figli si sentiranno cittadini. E vorranno essere riconosciuti tali. Non si accontenteranno più della integrazione subalterna riservata ai loro genitori. Non si tratta di una pretesa egoista, ma di un bene per noi, per la nostra società, per la qualità della nostra democrazia.

Conoscere, capire, amare questi ragazzi e ragazze è un investimento per noi stessi e per la società futura. È costruire la giustizia del futuro. È costruire la nuova Italia.

Proprio i figli dell'immigrazione ci sollecitano nella memoria e ci ricordano gli italiani figli dell'emigrazione. I minori non accompagnati, ai semafori delle nostre strade ci ricordano, devono ricordarci, l'emigrazione di fanciulli e ragazze che nel corso dell'800 fu assai estesa. Erano suonatori, figurinai, spazzacamini. E nel 900 facevano l'arrotino, il calzolaio, l'ombrellaio, il caldarrostaio, il seggiolaio. La nuova Italia ha bisogno che queste storie dell'emigrazione non siano taciute e rimosse, ma conosciute ed apprezzate, diventino mito e simbolo del nostro paese e della nostra nazione.

La cittadinanza dei figli dell'immigrazione passa anzitutto attraverso il sostegno ed il riconoscimento delle loro madri. Le donne, ancora una volta, avranno un ruolo

decisivo nella gestione dell'equilibrio tra passato e futuro, tra tradizione e modernità. Un luogo decisivo per il riconoscimento delle madri e per il sostegno alla loro soggettività è la scuola.

Per molte di loro, la scuola dei figli è l'unico luogo pubblico che sono autorizzate a frequentare.

La scuola è il grande e decisivo investimento che può consentire al nostro paese non solo di accogliere e formare i figli dell'immigrazione, ma di formare i nostri ragazzi alle sfide del mondo globale. È il motore della convivenza. Basta andare ad ascoltare le esperienze della scuola Collodi di Reggio Emilia, o le scuole Collodi e Mazzini di Roma, o a Mazara del Vallo, oppure nei piccoli comuni del cuneese come Borge o Bagnolo, o in quartieri che sono stati difficili come S. Salvario e Porta Palazzo a Torino, oppure a Fucecchio, a Prato, a Firenze, per rendersi conto in modo concreto di questo preziosissimo e peculiare ruolo della scuola di oggi: tessitrice di convivenza. Lo è accogliendo i ragazzi, facendo dialogare le madri e gli insegnanti, tra loro le famiglie; attivando la catena dei tutor - giovani adolescenti che si fanno carico dei loro coetanei appena arrivati ed insegnano loro la lingua italiana - come ho sentito raccontare, con grande emozione, nell'Istituto professionale IPSIA di Reggio Emilia.

La scuola resta un grande punto di eccellenza nell'integrazione degli immigrati. Perché è la scuola di tutti, impegnata, così come vuole la Costituzione, nella formazione di ciascuna persona in un'ottica di eguaglianza e pari opportunità.

Oggi la scuola italiana si trova ad un bivio: o coglie la presenza dei minori stranieri come opportunità per ripensare se stessa e rilanciare la sua centralità nella crescita sociale, economica e civile del paese; oppure considera la presenza dei bambini stranieri come fatto marginale, lasciato al fai da te straordinariamente generoso e competente degli insegnanti, dei volontari, delle famiglie, degli amministratori locali.

Purtroppo non cogliamo questa consapevolezza in chi governa questo paese se è vero che nella riforma Bertagna l'educazione interculturale è solo accennata nell'educazione alla convivenza civile e non esiste nel MIUR un mandato politico istituzionale per inserire l'educazione interculturale nella generale attività didattica e formativa. Ed i tagli operati nella Finanziaria per i Piani dell'offerta formativa e del personale – come ho sentito testimoniare da molti insegnanti ed amministratori locali – incidono molto negativamente sulla qualità della scuola.

Il Ministero non ha attenzione culturale, né investe risorse per l'inserimento dei minori stranieri.

Eppure il cambiamento è consistente: sono oggi 200.000 i bambini e i ragazzi stranieri a scuola; erano 6104 nel 1983; saranno tra 570.000 e 700.000 nel 2017-18 secondo le stime del MIUR.

Sono concentrati per il 70% in alcune scuole del Centro Nord; appartengono a 186 nazionalità su 195 Stati esistenti al mondo.

"I figli dell'immigrazione" chiedono agli insegnanti di dare conoscenza (istruire), di costruire abilità creative e mentali che diano come risultati cittadini competenti e capaci (formare) ma anche di elaborare valori capaci di motivare l'azione dei singoli soggetti e di orientarne il comportamento (educare).

È il doppio ruolo strategico della scuola a dover essere ripensato. Innanzitutto la funzione educativa di formazione dei cittadini: cosa significa oggi educare alla cittadinanza? Intorno a quali valori di fondo e linee unificatrici dell'intera offerta formativa ed educativa ciò deve avvenire data la composizione diversificata degli alunni e delle loro famiglie? Inoltre, la sua capacità di preparare alla vita lavorativa, sia attraverso la formazione di competenze adeguate sia attraverso un legame efficace con il mondo del lavoro.

L'esperienza messa in campo da tante scuole, da tanti insegnanti, da tanti Enti locali, segnala bisogni urgenti primo fra

tutti dotare i ragazzi ed i loro genitori di adeguate competenze linguistiche.

L'insegnamento della lingua italiana è la fondamentale misura di integrazione, di fruizione della cittadinanza, di lotta alle discriminazioni. È necessario un impegno straordinario della scuola pubblica, insieme alla mobilitazione di tutte le risorse presenti sul territorio rivolte ai bambini, ai ragazzi, ai genitori.

Il mantenimento della lingua d'origine è altrettanto importante perché evita l'impovertimento della comunicazione tra genitori e figli e con il paese d'origine. È un modo concreto per valorizzare le differenze presenti tra i banchi di scuola e promuovere l'autonomia dei ragazzi immigrati che saranno portati a considerare la lingua familiare come una ricchezza ed una capacità in più e non come bagaglio diventato inutile, da gettare via.

Le esperienze maturate devono aiutare la scuola nel suo insieme a diventare scuola interculturale, in cui la conoscenza di altre culture e religioni, non sia oggetto di singoli corsi ma un approccio complessivo che caratterizzi curricula, metodi didattici, modalità relazionali.

Per svolgere la sua funzione la scuola deve diventare regina della nostra agenda politica e della considerazione sociale. Ciò presuppone alcuni grandi indirizzi di politica scolastica. La promozione del successo formativo di ciascuno; una offerta formativa personalizzata con un bagaglio di sapere adeguato; una formazione tecnica che consenta l'accesso al lavoro; la scuola come comunità condivisa che educa alla convivialità, alla reciprocità, alla cittadinanza. Ed un grande investimento nella professionalità degli insegnanti.

I tanti progetti attivati dalla scuola e dagli Enti devono diventare parte della "normalità" della scuola, devono entrare a far parte dell'insieme del sistema formativo.

Ed abbiamo bisogno di azioni concrete per dotare la scuola di mediatori culturali e linguistici. Avere gli organici adeguati. Promuovere azioni di supporto alla scuola ed agli Enti locali con un Fondo specifico e

con una finalizzazione delle risorse e degli interventi.

Le difficoltà maggiori, le ragazze e i ragazzi, le incontrano nelle scuole medie e nelle scuole medie superiori dove il fenomeno della dispersione scolastica diventa più accentuato.

Anche perché, talvolta, acquisito un titolo di studio i ragazzi non possono spenderlo se non nel settore privato, dal momento che per la nostra legge sulla cittadinanza, questi ragazzi e ragazze benché nati e cresciuti in Italia, restano stranieri e al 18° anno di età, se hanno vissuto in modo consecutivo sul territorio italiano possono rivolgere domanda di cittadinanza italiana. Ma richiede tempi lunghi.

La riforma della legge della cittadinanza è fondamentale per promuovere i "ragazzi con il trattino".

La nostra proposta è quella di facilitare e semplificare l'acquisto della cittadinanza dei figli in rapporto al progetto migratorio dei genitori.

Un "ragazzo con il trattino" diventa cittadino italiano: al momento della nascita, salvo rinuncia al 18° anno, il bambino nato da genitori stranieri stabilmente residenti di cui uno sia italiano; al compimento della maggiore età su sua richiesta e se ha risieduto in modo consecutivo per cinque anni; al compimento di cinque anni se richiesto dai genitori dotati di Carta di soggiorno e poi confermato al 18° anno di età.

Proponiamo inoltre che gli anni richiesti per ottenere la cittadinanza siano ridotti da 10 a 7; siano semplificate le procedure e che il procedimento amministrativo per la concessione della cittadinanza non sia superiore ad un anno dalla presentazione della domanda. Proponiamo di contrastare i matrimoni di comodo.

Investire sui figli dell'immigrazione significa inoltre, come stanno facendo molti Enti locali, puntare sul loro protagonismo offrendo spazi di incontro, di promozione di attività come la radio, i giornali, la musica.

Spazi e luoghi che favoriscano il legame, lo scambio, la mescolanza, la formazione

comune. Ma anche luoghi e spazi etnici gestiti soprattutto dalle comunità straniere e dal volontariato.

È importante cioè che le istituzioni siano in grado di proporre "un'offerta di integrazione" che consenta a queste ragazze e a questi ragazzi di diventare cittadini italiani senza conculcare, né precludere aspetti di identità e di culture che vivono in casa con i genitori.

Poiché noi pensiamo che dare l'opportunità a queste ragazze e a questi ragazzi di diventare cittadini italiani sia la strada preferibile e costituisca l'obiettivo prioritario della politiche pubbliche, va però garantito alle famiglie ed ai minori di sentirsi liberi di scegliere questo progetto educativo e di formazione dell'identità: la misura in cui debba essere legato alla cultura d'origine o a quella del paese di accoglienza.

Ragazzi stranieri e ragazzi italiani condividono un comune destino legato alla capacità di questo nostro paese di diventare più aperto e più ospitale nei confronti dei giovani.

Il diritto di voto per i giovani stranieri è l'altra faccia della battaglia dei giovani e degli adolescenti italiani per avere più potere e più rappresentanza, più voce in capitolo, nelle istituzioni, nei media, nell'economia, nella società.

Quarta priorità

Promuovere i "patti di convivenza"

La fatica di tessere convivenze ha bisogno di essere nutrita da gesti e simboli. Noi di sinistra abbiamo troppo sottovalutato l'importanza della dimensione simbolica.

Promuovere, come sta facendo il Governo Chirac, persone di origine straniera nella funzione di Ministro, Sottosegretario, Prefetto produce cambiamenti altrettanto significativi di una politica di pari opportunità.

Anche noi dobbiamo cominciare a inventare i gesti ed i simboli della convivenza. La legge può essere di aiuto. Ad esempio promuovendo i "patti di

convivenza" per definire i reciproci diritti e doveri.

La persona straniera residente da 5 anni nel nostro Paese, dotata di un lavoro, con la fedina penale pulita, che ha frequentato corsi di lingua e cultura italiana ha diritto a chiedere la stipula di un "patto di convivenza" attraverso l'acquisizione della Carta di Soggiorno. La stipula del "patto" avviene su richiesta della persona immigrata rivolta al Sindaco del Comune di residenza e consta nella consegna da parte del Sindaco della Carta di Soggiorno e nella reciproca sottoscrizione della Costituzione italiana.

Un vero e proprio rito civile per sottoscrivere da un lato l'impegno a rispettare le regole del nostro paese e dall'altro a riconoscere pari diritti sociali, civili e politici.

Avanzo questa proposta che è una innovazione anche della nostra legge dopo l'amara esperienza della Carta di soggiorno che, da simbolo di una politica di diritti e doveri, è rimasta un'opportunità utilizzata da pochi: 150.000 su 800.000 persone con oltre 5 anni di residenza legale.

La dimensione simbolica deve accompagnarsi con un processo di reale integrazione sociale. Ed allora, sempre sulla base dell'esperienza, dobbiamo rivedere i requisiti richiesti per l'accesso ai diritti sociali. Tali requisiti devono, anche per gli stranieri lungoresidenti, essere coerenti con l'art.1 della Costituzione che dice che la Repubblica è basata sul lavoro. Quindi i titoli per accedere ai diritti sociali sono: durata della permanenza, titolarità di un lavoro, osservanza delle leggi. Superando le mutevoli condizioni di "meritevolezza" di volta in volta stabiliti. Come l'abitazione adeguata o il reddito sufficiente.

Inoltre vi sono diritti sociali come la tutela della maternità o della invalidità per malattia che devono essere connessi al permesso di soggiorno ed altri, come la pensione sociale, che devono essere connessi alle Carte di soggiorno.

Bisogna, inoltre, rendere fruibili i diritti a partire dall'informazione promuovendo "lo

sportello di cittadinanza" per i cittadini stranieri nell'ambito delle reti integrate dai servizi sociali o rendendo efficiente ed umano lo sportello unico dell'immigrazione.

La promozione della convivenza significa superare le distanze, favorire l'incontro. Per questo possono essere utili spazi e luoghi delle convivenze diffusi nelle nostre città.

Quinta priorità

Promuovere una leadership diffusa degli immigrati per rinnovare la classe dirigente del nostro Paese

È il tema della partecipazione politica che non è solo diritto di voto ma è formazione politica, sostegno all'associazionismo, partecipazione nei sindacati e nei partiti.

L'esperienza in molte città dei consiglieri aggiunti dimostra che la partecipazione politica non è un processo facile, deve essere promosso e sostenuto, ed è tanto più forte dove positiva è l'integrazione.

L'esperienza rivela che la partecipazione politica mette in gioco, soprattutto, la dote della responsabilità, sviluppa il sentimento di appartenenza alla comunità. È un potente fattore di integrazione sociale, civile e culturale. Promuove sicurezza. Per questo noi siamo quelli che faranno di tutto perché la legge sul diritto di voto a livello locale sia approvata dal Parlamento. Insieme alla legge sul diritto di voto riteniamo necessario modificare la legge sulla cittadinanza. Bisogna avere percorsi legislativi distinti ma contemporanei ed è sbagliato contrapporre diritto di voto alla modifica della cittadinanza.

Perché alludono a progetti migratori diversi che devono essere entrambi rispettati e riconosciuti ma muovono secondo una comune progettualità: superare la concezione familistica della cittadinanza per cui la si ottiene per discendenza e per matrimonio ed ancorare la cittadinanza e dunque la responsabilità politica al legame con il territorio ed alla condivisione del suo patrimonio di valori e alle sue regole.

Non basta il diritto di voto. Bisogna essere eletti. Proponiamo ai Sindaci ed ai Governatori di inserire nelle squadre di giunta con incarichi di governo persone di origine straniera. Di eleggere al Parlamento Europeo ed Italiano persone di origine straniera.

Proponiamo inoltre di dare vita ad uno spazio pubblico di confronto permanente tra gli stranieri a vario titolo eletti nelle istituzioni italiane ed europee. Una "Rete europea per lo sviluppo della cittadinanza" che costruisca un'agenda europea per far crescere la democrazia dei nuovi cittadini e partecipare così al cantiere delle nuove istituzioni europee.

Noi DS, stiamo dando il nostro contributo non solo con la legge sul diritto di voto, ma facendoci promotori di una leadership diffusa di immigrati.

È l'esperienza del Forum "Fratelli d'Italia" animato da un lavoro appassionato, intelligente ed instancabile di Giulio Calvisi ed Aly Baba Faye.

Il Forum ha viaggiato molto per l'Italia ed ha già costruito esperienze molto belle a Reggio Emilia, a Bologna, a Milano, a Cremona, a Genova, a Napoli, in Friuli, in Toscana.

Domani avrà la sua incoronazione con l'assemblea dei Nuovi cittadini che sarà molto numerosa e ricca di idee, con Piero Fassino.

Colgo l'occasione per ringraziare di cuore le tante persone con cui abbiamo costantemente discusso e riflettuto, con il CNEL - unico luogo istituzionale di elaborazione e coinvolgimento dei temi dell'immigrazione - i sindacati, le associazioni, gli amministratori locali, i veri protagonisti istituzionali delle politiche migratorie. E a questo proposito salutiamo con soddisfazione l'imminente approvazione della legge regionale sull'immigrazione dell'Emilia Romagna e del Friuli Venezia Giulia.

Un grazie di cuore a tutti voi che siete qui ed ai nostri interlocutori che ci daranno un contributo prezioso di idee e proposte.

Una scuola per integrare Luigi Manconi – l'Unità 10 settembre 2005

Non c'è il minimo dubbio. Sarebbe meglio - molto meglio - che tutti «i bambini di religione islamica che vivono in Italia andassero nelle scuole pubbliche», come afferma il ministro dell'interno Pisanu. E ancor meglio sarebbe che andassero in scuole pubbliche, dove ci fossero spazio e tempo anche per la lingua, la cultura, la religione, la tradizione dei paesi di origine. Ma intanto? Ovvero, mentre si lavora a quella prospettiva ottimale e si mobilitano energie e risorse perché proceda l'integrazione ai livelli più qualificati, nel frattempo, che si fa?

Si chiude la scuola islamica di via Quaranta col solo risultato di cacciare nella oscurità di scuole «domestiche» (e, queste sì, davvero clandestine) circa 500 bambini? Ecco il nodo vero e il cuore della questione. Ed è una questione duplice e doppiamente aggrovigliata. In primo luogo, c'è la situazione di una scuola frequentata da bambini di religione musulmana, attiva da anni, priva di qualunque riconoscimento giuridico e amministrativo e oggi dichiarata inagibile per ragioni igienico-sanitarie. Poi, c'è il progetto della comunità islamica di Milano di avviare la procedura al fine di ottenere, per quella scuola, lo status di istituto paritario.

Ebbene, in termini generali, non c'è dubbio che, come ha affermato Filippo Penati, presidente della provincia di Milano, la scuola islamica produce «separatezza anziché integrazione»: ma, oggi, la prima urgenza è la sorte di quei bambini e di quei ragazzi; e la buona politica e la saggia amministrazione hanno una sola priorità e una sola via da percorrere. Quella delle soluzioni parziali e provvisorie, dei compromessi possibili, dei provvedimenti efficaci: al fine di evitare che la prospettiva, interamente condivisibile, di un progetto vero di integrazione futura (bambini stranieri e bambini italiani nelle

stesse classi) comporti, nella situazione attuale, la cancellazione di una opportunità. Una opportunità sicuramente parziale e deficitaria, carente e ambigua: ma utile per intraprendere la via - più complessa e «più integrata», pur se nemmeno questa ottimale - della scuola paritaria.

In quella scuola, come previsto da una normativa del 2000, sarà compito dello Stato far rispettare standard rigorosi e vincoli precisi: non solo sotto il profilo igienico-sanitario, ma anche sotto quello dei contenuti, della qualità dell'insegnamento, dei programmi didattici: dunque, dell'offerta formativa, da un lato, e dei parametri organizzativi, amministrativi e contrattuali, dall'altro. È esattamente quanto previsto dalla legge per gli istituti paritari: e non è chiaro, pertanto, come si possa escluderne una comunità o una confessione religiosa o un soggetto che, quella legge, intenda rispettare e mostri di rispettare. Si tratta di una normativa voluta, in particolare, per tutelare le scuole di ispirazione cattolica: e verrebbe da dire, a quanti oggi mettono in dubbio la possibilità di estenderla agli istituti di ispirazione musulmana, «avete voluto la bicicletta...».

Personalmente, condivido l'ispirazione di quella legge, pur se ne critico diversi articoli, anche se, personalmente, non ne ho mai usufruito (dal momento che i miei figli hanno frequentato e frequentano scuole pubbliche): e, dunque, ritengo inevitabile che i musulmani di Milano o di un'altra città progettino una «propria scuola» e possano realizzarla. Dopo di che, il problema è uno e uno solo: come rendere effettivi ed efficaci nei futuri istituti islamici quei controlli e quelle verifiche che la legge prevede per tutte le scuole paritarie (e che, in passato, sono stati così spesso carenti nei confronti delle «scuole cattoliche»). Va ricordato, comunque, che già oggi quasi quattrocentomila studenti stranieri frequentano le scuole pubbliche

italiane: e questo costituisce il più potente e fertile strumento di integrazione e di convivenza e, allo stesso tempo, una delle più importanti occasioni di conoscenza e di «apprendimento del mondo» per i bambini italiani. In ogni caso, ciò che più conta è la consapevolezza che, in questo campo, qualunque modello rigido e astratto rischia di fallire.

Il «multiculturalismo» non è una minaccia alla nostra identità, ma nemmeno un orizzonte ideale e una prospettiva radiosa: una sorta di surrogato arcobaleno del socialismo. È, piuttosto, un processo inarrestabile che va affrontato con pazienza e lungimiranza e attraverso un negoziato ininterrotto. E tramite politiche pubbliche, che sappiano discernere tra l'eccezione (sulla quale mostrare capacità di mediazione e, all'occorrenza, massima flessibilità) e la norma (sulla quale esercitare vigilanza e, se necessario,

rigorosa inflessibilità). Si tratta di stabilire, in altre parole, quali sono i valori prevalenti, in quella congiuntura circoscritta e nelle condizioni date.

Oggi, va da sé, evitare la dispersione scolastica e l'«invisibilità» degli alunni di via Quaranta è la prima esigenza; domani, in un possibile istituto musulmano paritario, si dovrà vigilare affinché non solo non «si allevino kamikaze», ma nemmeno vengano trasmessi valori contrari al nostro ordinamento e ai diritti universali della persona (per esempio, al principio dell'eguaglianza tra uomo e donna); e, ancora, in una scuola pubblica, si dovrà garantire che non vengono praticate forme aperte o sottili di discriminazione e penalizzazione nei confronti degli alunni stranieri.

È faticoso? Certo: faticosissimo. Ma chi aveva detto che sarebbe stata una passeggiata?

Un patto di civiltà

Luigi Manconi – l'Unità 18 luglio 2005

Proprio ora? Ma proprio, proprio ora? Sì, è esattamente questo il momento più opportuno e, oso dire, propizio. Nonostante i luoghi comuni e gli stereotipi, gli allarmi sociali e l'agitazione scomposta degli «imprenditori politici» dell'intolleranza e della paura: nonostante tutto questo, e altro ancora, mai come oggi è urgente e importante affrontare la «questione islamica» per come si presenta in Europa e nel nostro paese. Mai come oggi è cruciale sviluppare un'iniziativa nei confronti dei «musulmani d'Italia».

Era questo il senso di un manifesto, dal titolo «Condividere diritti e doveri», che - a poche settimane dall'11 settembre 2001 - presentammo all'opinione pubblica. Lo firmavano Oscar Luigi Scalfaro e Giulio Andreotti, Susanna Agnelli e Andrea Riccardi e (le vie del Signore sono davvero infinite) il presidente della commissione Esteri del Senato, Fiorello Provera, dirigente della Lega Nord. In quel testo, che venne sottoscritto da migliaia di cittadini italiani, non credenti o credenti di diverse religioni (moltissimi i musulmani), si sosteneva la necessità di «arrivare, in tempi non lunghi, alla firma di un patto giuridico - una intesa - tra lo Stato italiano e le comunità islamiche». In altre parole, «un accordo per disciplinare l'esercizio delle attività di culto e di organizzazione della religione musulmana». Quel patto, se inserito «all'interno di un sistema di rapporti e di vincoli, di doveri e di diritti», può rappresentare «un'importante risorsa di pacificazione». Mi sembra che tutto ciò coincida esattamente con il senso dell'intervista rilasciata ieri da Massimo D'Alema all'Unità: e, in particolare, con quel passaggio: «Sviluppare una politica di amicizia e non di diffidenza nei confronti delle comunità islamiche non è soltanto giusto, ma è anche un fattore di sicurezza». E infatti, aggiunge D'Alema, «una politica di sicurezza è fatta di tante cose:

efficienza, repressione, prevenzione, controlli alle frontiere, attività di intelligence, coordinamento delle indagini. Ma è fatta anche di iniziative costruttive verso il mondo islamico che vive da noi».

Ora, capisco bene che tutto ciò possa risultare eccentrico e, comunque, fuori dalla portata di pensatori e statisti come Roberto Calderoli e Roberto Castelli (e ne sono francamente dispiaciuto per loro), ma che dire dell'intera coalizione di centrodestra e dell'Udc e di Alleanza nazionale e di Forza Italia? Il solo Giuseppe Pisanu si arrabatta come gli lasciano fare e come può (a volte con ammirevole determinazione): e già questo fatto dovrebbe risultare illuminante. Pisanu, come l'omologo francese, il ministro degli Interni Nicolas Sarkozy, sa bene - proprio in ragione del suo mestiere - che se il contrasto al terrorismo si affida alla sola repressione è destinato, fatalmente, a fallire. Troppo sfuggente e flessibile, troppo sotterraneo e mimetico è il «partito stragista» perché le sole armi della forza possano sconfiggerlo. Non siamo in presenza, infatti, di «combattenti regolari» e nemmeno di «terroristi classici»: abbiamo a che fare, piuttosto, con la rappresentazione contemporanea di quella tipologia bellica che Carl Schmitt, già negli anni 30, definiva «totale». Appunto, un «terrorismo totale», che presenta alcuni inequivocabili connotati: è de-localizzato, indiscriminato, a-temporale. Ovvero privo di qualunque riferimento a un territorio delimitato; indifferente a qualunque distinzione tra militare e civile e tra «belligerante» e «non belligerante»; e, infine, il suo ritmo d'azione e il suo scadenario sembrano totalmente indipendenti dai tempi dell'agenda politica dei singoli stati nazionali e degli stessi soggetti sovranazionali, anche quando interferiscono potentemente con essi. Ebbene, l'idea che un nemico di tal fatta

possa essere affrontato con gli strumenti della repressione tradizionale e con l'armamentario dello stato (fattosi) autoritario, francamente fa sorridere. I guerrafondai della Lega - tutti militesenti (come chi scrive, peraltro) - che parlano di «stato di guerra» o i commentatori liberal che invocano la «limitazione delle libertà democratiche» rivelano, grottescamente, quanto il loro «cattivismo» sia nutrito di utopie regressive e di civetteria simil-decisionista. Come Eddie Guerrero, in un incontro di wrestling, si concentrano sulla «mossa»: ovvero il messaggio tonitruante, la postura plastico-simbolica, l'ammiccamento ideologico. E - come in un mantra vedico - la dichiarazione rituale e compiaciuta della «fine del multiculturalismo». È curioso: chi, in questi anni, ha lavorato su questi temi ha sempre avuto ritrosia a utilizzare simili termini perché ne conosce la fatica e l'incerto destino: e, così, «multiculturalismo» viene utilizzato, oggi, solo dai suoi nemici, subalterni persino nel linguaggio e incapaci di offrire una qualunque alternativa di azione, che non sia modellata sulle mosse del terrorismo e ne riproduca la logica. Dunque, il solo dibattito ammesso in materia di lotta al terrorismo sembra una roba da armaioli o da Mondialpol: verte tutto sul volume di fuoco. Ora, ribadito che la questione della sicurezza è cruciale, restano gli interrogativi su quali siano le strategie più efficaci per ridurre e disincentivare il consenso intorno al «partito stragista». È del tutto ovvio che gli attentati di Londra e, in particolare, l'identità degli esecutori sollevino enormi problemi: e proprio su quegli stranieri di seconda e terza generazione che «non sono più» e «non sono ancora». Ovvero che vedono disgregarsi la loro precedente appartenenza (e storia e cultura) e faticano ad acquisire quella nuova (europea, democratica, universalista). In altre parole: non sono più pakistani (o maghrebini) e non sono (non vogliono essere, non possono essere) inglesi o francesi o italiani. La religione - più come sistema di valori che insieme di

credenze - appare loro come la sola fonte di identità. Aiutare, per come si può, la maggioranza dei musulmani a sottrarre quella religione a un uso criminale e stragista, non ha nulla a che fare con i buoni sentimenti. Riguarda, piuttosto, la capacità di elaborare strategie di sopravvivenza - intelligenti e razionali - per tempi difficili. Molto difficili.

La risorsa degli immigrati

Tito Boeri – La Stampa, 21 settembre 2005

La conferma è arrivata dai dati delle forze lavoro resi pubblici ieri: la crescita dell'occupazione, l'unico dato positivo sull'andamento della nostra economia di cui si è potuto dare notizia negli ultimi anni, è dovuta in grande misura alla regolarizzazione dei lavoratori immigrati e, dunque, "all'incremento dei lavoratori stranieri registrati in anagrafe", come recita il comunicato dell'Istat. Questo spiega perché l'incremento dell'occupazione sia stato registrato nonostante il rallentamento congiunturale e addirittura in periodi di recessione. Molti di questi lavoratori immigrati erano già nel nostro paese, ma il loro impiego (a differenza del loro contributo al reddito nazionale) non veniva rilevato dalle statistiche. Solo una volta registrati in anagrafe, gli immigrati possono infatti venire inclusi nel campione dell'Istat che viene progressivamente rinnovato.

È questo un effetto destinato a continuare ancora per i prossimi due trimestri, quando l'effetto della regolarizzazione sul campione Istat dovrebbe esaurirsi. L'immigrazione spiega anche un altro paradosso del nostro mercato del lavoro: il fatto che i posti di lavoro vengano generati quasi solo nelle regioni a bassa disoccupazione. Solo il 10% dei posti creati nell'ultimo anno è infatti localizzato nel Mezzogiorno, dove l'occupazione femminile è addirittura diminuita negli ultimi dodici mesi. Il fatto è che gli immigrati vanno dove c'è un lavoro per loro: solo il 10% degli immigrati in Italia oggi risiede nel Mezzogiorno. Al Sud crescono poco i posti di lavoro, ma diminuisce la disoccupazione. Anche questo fenomeno, la diminuzione della forza lavoro al Sud, a ben guardare, ha a che vedere con l'immigrazione. In un mercato del lavoro con regime di contrattazione centralizzato (in cui i divari retributivi fra regioni sono molto più contenuti dei divari di produttività) l'arrivo di immigrati al Nord tende a deprimere l'andamento dei salari anche al Sud,

riducendo l'offerta di lavoro. Inoltre vi è stata negli ultimi 10 anni una certa ripresa dei flussi migratori Sud-Nord che anch'essa contribuisce a ridurre l'offerta di lavoro e la disoccupazione al Sud.

Insomma il nostro esecutivo dovrebbe ringraziare due volte gli immigrati se può esibire qualche dato positivo sulla nostra economia. Grazie per la crescita dell'occupazione al Nord e grazie per la riduzione della disoccupazione (senza però creazione di posti di lavoro) al Sud. Non è la prima volta, peraltro, che il governo "si salva la faccia" grazie agli immigrati. Ad esempio, le poche domande di emersione presentate durante la campagna contro il sommerso di inizio legislatura provenivano quasi tutte da immigrati (per lo più i tanto temuti cinesi).

I dati Istat ricordano a tutti che l'immigrazione è una risorsa fondamentale per il nostro paese, che va gestita con cura, aumentandone il più possibile i benefici e riducendone i costi sociali. Questi riguardano non solo chi arriva, ma anche chi accoglie gli immigrati. Preoccupante il fatto che il confronto programmatico all'interno delle due coalizioni continui a ignorare il problema dell'immigrazione. Bene parlarne adesso, prima dell'inizio della campagna elettorale. Dobbiamo decidere se finalmente adottare politiche per l'integrazione degli immigrati, a partire da un percorso ben definito che porti al diritto di voto e alla cittadinanza in base alla permanenza regolare nel nostro paese (*jus soli*) anziché allo *jus sanguinis* che oggi apre le porte solo ai figli di italiani e porta a far votare al referendum sull'articolo 18 i figli di emigrati che hanno sempre vissuto in Italia e hanno un impiego regolare. Dobbiamo anche decidere se vogliamo allinearci al resto d'Europa nel cercare di attrarre immigrati più qualificati o vogliamo continuare a gestire i flussi guardando solo alla data di presentazione della domanda. Cosa intende fare a questo riguardo che si candida a guidare il paese nella prossima legislatura?

Il nostro grido di islamici contro i terroristi.

Aly Baba Faye - l'Unità 26 luglio 2005

Per molti musulmani e musulmane residenti in Europa la quotidianità è diventata sinonimo di disagio, paura, sconcerto, rabbia per un'identità offuscata da una rappresentazione negativa e imbavagliata da un "sospetto preventivo" frutto di una islamofobia strisciante. Dolore e rabbia per il sangue di vittime innocenti, paura e sconcerto per il tentativo di scippo della propria religione da parte di bande di assassini che strumentalizzano l'Islam e si appropriano dei suoi simboli per realizzare il loro diabolico piano di terrore e di morte. Non Islam ma Islamismo come ideologia politica degenerata e imbevuta di odio, di violenza e di disprezzo per la vita, un'ideologia che strumentalizza la religione per arrivare al potere. Un Jihadismo di stampo nichilista che nulla c'entra con l'islam vissuto e praticato dalla quasi totalità dei fedeli della Umma, ovvero della comunità islamica mondiale. In questo scenario cupo e drammaticamente angosciante la maggioranza silenziosa deve far sentire la propria voce. I musulmani devono diventare attori e protagonisti contro questi nemici dell'umanità e questi becchini dell'islam. La comunità islamica deve trovare nel suo seno le energie e la forza di reagire contro questo piano del terrore, contro quel disegno satanesco di seduzione di menti deboli e di perversione di anime disperate. Le comunità islamiche in Europa non possono perdere la propria identità, imprigionate tra l'oscurantismo dei teocon, siano essi di matrice jihadista o occidentalista, ovvero strette tra lo scippo della religione da parte di Bin Laden e le invettive razziste della Fallaci, tra l'esposizione alla morte per la follia di un kamikaze e il grilletto facile di un poliziotto stressato. I musulmani devono uscire dalla logica di subire l'agenda e la scelta degli altri, devono rompere il silenzio, essere protagonisti e agire con

sincerità e determinazione contro il terrorismo. Ora più che mai questo terrorismo, nemico di tutta l'umanità, è più che mai contro l'Islam. Colpisce chiunque, musulmani e cristiani, ebrei e buddhisti, bianchi e neri, rossi e gialli, donne e uomini, bambini e adulti e la sua ferocia non risparmia nessuno.

È in questo contesto che va inquadrata la riflessione sul coinvolgimento dei musulmani e delle comunità islamiche d'Italia nella lotta contro il terrorismo. Un'esigenza su cui sembrano convergere tutti, a giudicare dalle ripetute dichiarazioni di esponenti politici di ambedue gli schieramenti relative al ruolo della comunità islamica nella battaglia contro il terrorismo. Tuttavia, se c'è consapevolezza sull'esigenza di dialogare con le comunità islamiche, nessuno ha ancora reso chiaro come. Nel richiamo al dialogo è prevalso finora un approccio retorico sul "vogliamo bene" a scapito di un piano di intervento concreto nel quadro di un'alleanza strategica. Le comunità islamiche per conto loro non possono rifugiarsi dietro le doverose dichiarazioni di condanna, così come non basta dire "siamo d'accordo con qualunque cosa voi facciate", in un approccio passivo del tipo "armatevi e partite", senza fare nulla di concreto per dare un contributo utile ad una battaglia decisiva.

Non basta dare un consenso acritico al piano antiterrorismo varato dal governo senza soffermarsi sui limiti evidenti in esso inclusi. Al di là dei rischi che comporta la sospensione di principi cardini dell'habeas corpus che conferiscono sostanza alla democrazia e allo stato di diritto, c'è da chiedersi: quali sono le garanzie contro gli abusi? Come evitare casi come quello di Scotland Yard dove un giovane brasiliano è stato freddato sulla base di un sospetto rivelatosi non fondato? Quali effetti e che grado di efficacia avranno le misure

relative al permesso di soggiorno premiale per i collaboratori? Perché mai un immigrato irregolare o clandestino dovrebbe essere più informato da un immigrato regolare? Davvero ci sono connessioni tra terrorismo e immigrazione clandestina? Non è quest'ultima una forzatura frutto di un'equazione "clandestini uguale criminali" o "clandestinità uguale insicurezza"? Poi siamo sicuri che l'ostracismo sia una buona soluzione? Abbiamo o no un dovere nei confronti della comunità internazionale, oppure dobbiamo solo preoccuparci che gli uomini-bomba non esplodano a casa nostra?

Sono questi gli interrogativi che ci consentono di valutare seriamente la situazione, di definire una strategia chiara per coinvolgere le comunità di musulmani che vivono in Italia.

Senza dubbio il coinvolgimento delle comunità islamiche è parte non irrilevante di un buon piano antiterrorismo, specie nel capitolo delle misure cosiddette TEW (Terrorism Early Warnings), ovvero controllo preventivo, raccolta di informazioni e ricerca di prove. Il loro contributo può essere altresì importante sul fronte del coordinamento, scambi di informazioni e cooperazione transnazionale tra servizi, a cominciare dai paesi arabi e musulmani. In questa ottica l'efficacia del piano antiterrorismo dipende in larga misura dalla riforma dei servizi, dalla disponibilità di mezzi adeguati e dunque di risorse finanziarie ma anche umane, a cominciare dal reclutamento di personale nella comunità musulmana. Ma tutto questo non basterà se contestualmente non si affrontano alcuni nodi decisivi dello status dell'Islam in Italia. È paradossale che nel paese delle "mille chiese" le moschee siano ancora luoghi informali o

meglio dei "non luoghi" dove il controllo sociale è impossibile. Lo Stato può aspettare oltremisura che venga risolta la questione della rappresentanza? Comunque, è urgente la definizione di un'intesa tra Stato e comunità Islamica in Italia che "istituzionalizzi" l'Islam a cominciare dalle moschee e dai centri islamici che devono essere luoghi conosciuti e riconosciuti e non "isole nascoste" nelle tenebre dell'informalità e della volatilità. Ciò vale anche per le scuole coraniche e i modelli di insegnamento, vale anche per la gestione dei centri islamici, le fonti di finanziamento e il piano delle attività. Un'eventuale intesa dovrebbe altresì prevedere la formazione degli Imam e dei manager di centri islamici, così come l'insegnamento della religione islamica deve contare su un riconoscimento pubblico ai fini di una standardizzazione dei modelli didattici e dei contenuti formativi. Poiché non si fanno le nozze con i ficchi secchi, allora va previsto un fondo ad hoc alimentato con i versamenti della Zakat, una sorta di Irpef (25x1000) che ogni musulmano deve versare ogni anno in base al suo reddito annuale. Per evitare il trasferimento di questi soldi all'estero si potrebbe pensare a forme di detrazioni per chi versa la sua Zakat nel fondo ad hoc per attività nella comunità islamica d'Italia oppure a centri islamici "istituzionalizzati". Così come l'otto per mille dei cittadini di fede islamica potrebbe confluire per chi lo desidera in questo fondo. Infine va istituita in tempi brevi la Consulta nazionale del culto islamico in Italia come sede di elaborazione e proposte per una convivenza civile e democratica.

* Responsabile nazionale Ds per l'immigrazione

Cittadinanza, diritto di voto, libertà religiosa, asilo

Nota di Francesca Rosa

Nel corso dell'attuale legislatura la Commissione Affari costituzionali della Camera ha iniziato l'esame dei progetti di legge presentati in materia di cittadinanza, diritto di voto agli stranieri lungoresidenti, libertà religiosa e asilo.

L'esame delle proposte di modifica dell'attuale disciplina della **cittadinanza** è iniziato nel marzo del 2004. Dopo più di un anno (aprile 2005) il comitato ristretto ha licenziato un testo unificato che è stato discusso dall'Assemblea nei giorni 16 e 17 maggio 2005. In questa sede il Governo ha proposto e ottenuto il rinvio dell'esame in Commissione per consentire a tutti i gruppi politici di approfondire più compiutamente le rispettive posizioni. Durante la discussione sulla proposta di rinvio l'on.le Leoni ha sostenuto che, dopo un anno di istruttoria legislativa in Commissione, l'Assemblea sarebbe stata perfettamente in grado di continuare a lavorare, mentre l'unica ragione a favore del rinvio era da ricercare nell'incapacità della maggioranza di trovare una linea politica condivisa sul tema dell'immigrazione.

L'esame delle proposte riguardanti l'estensione del **diritto di voto** alle elezioni amministrative per gli stranieri lungoresidenti è cominciato nel gennaio 2004. Da allora i testi sono ancora all'esame del comitato ristretto, che si è riunito l'ultima volta nel novembre dell'anno passato.

L'iter delle proposte di legge recanti norme in materia di **libertà religiosa** è stato lungo e travagliato. La I Commissione della Camera ha iniziato l'esame nel giugno del 2002 e lo ha concluso una prima volta il 9 aprile del

2003 licenziando un testo per l'Aula. Quest'ultima il 24 giugno 2003 ha deliberato il rinvio dell'esame in Commissione. Nel corso del dibattito l'on.le Montecchi ha sottolineato che la richiesta era spiegabile alla luce delle divisioni interne alla maggioranza e dell'incapacità del Governo di formulare politiche di lungo periodo riguardanti i temi dell'integrazione e della convivenza. Da allora la Commissione Affari costituzionali ha ripreso e concluso l'esame delle proposte di legge (13 aprile 2005), ma l'Aula non ha ancora iniziato la discussione del testo licenziato dalla Commissione.

La I Commissione della Camera ha iniziato e concluso l'esame delle proposte di legge in materia di **asilo e protezione umanitaria** con l'approvazione di un testo unificato. In Assemblea la discussione sulle linee generali è iniziata il 12 aprile 2004. In quella data la Lega ha presentato una questione pregiudiziale di costituzionalità e una questione sospensiva, con l'intento di interrompere l'*iter legis*. Tecnicamente entrambe le questioni non sono state né discusse né votate, ma nei fatti il dibattito sul diritto di asilo non è più ripreso.

In sintesi è possibile affermare che, nel corso di questa legislatura, a dispetto delle numerose proposte di legge pendenti su temi importanti e cruciali e delle saltuarie dichiarazioni di alcuni esponenti del Governo (vedi le aperture di Fini sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri), l'unico intervento legislativo che maggioranza e Governo hanno portato a termine in Parlamento è la legge Bossi-Fini (e relative modifiche).

Questo dato conferma un approccio parziale e miope al tema dell'immigrazione, che continua a essere visto solo ed esclusivamente come un problema di sicurezza e di controllo delle frontiere. Sul fronte delle politiche d'integrazione il Governo ha adottato tattiche dilatorie volte a prolungare il dibattito sulle proposte di legge pendenti con l'esplicito intento di non portarlo a conclusione

Appello dei Migranti per Romano Prodi

Siamo donne e uomini immigrati che da tanti anni lavorano e vivono in questo paese. Abbiamo accolto come un fatto molto importante che nelle primarie per la scelta di un candidato premier sia prevista anche la partecipazione degli immigrati perché esso costituisce un atto di fiducia in noi e un atto di coerenza verso la battaglia del diritto di voto agli immigrati. Parteciperemo alle primarie e voteremo per Romano Prodi. Romano Prodi è innanzitutto una persona di grande umanità che ha sempre riservato per noi, sia come cittadino, sia come Presidente del Consiglio e Presidente della Commissione europea, parole di rispetto, di riconoscimento della nostra dignità umana, di fiducia nel nostro lavoro nella società. Da Presidente del Consiglio il suo governo ha varato e fatto approvare la prima importante legge sull'immigrazione ed altri provvedimenti significativi. Da Presidente della Commissione europea ha sempre collocato la politica dell'immigrazione all'interno di una politica estera di pace, di sviluppo e di cooperazione adoperandosi anche per la promozione di una politica europea di integrazione degli immigrati. Abbiamo sempre apprezzato le sue parole e i suoi gesti, da uomo di religione cattolica, il rispetto profondo nei confronti della religione islamica. Ci aveva molto colpiti che il suo discorso svolto alla convention dell'Ulivo di Milano in cui accettava la sua designazione a candidato premier avesse indicato tra le priorità del suo programma, per mettere in moto l'Italia, la promozione delle persone immigrate. Abbiamo fiducia in lui. Lo voteremo come candidato premier perché pensiamo che l'Italia abbia bisogno di una svolta di valori oltre

che di politica. Ci rivolgiamo ai nostri amici che vivono in Italia da immigrati e che vogliono essere riconosciuti finalmente cittadini chiedendo loro di partecipare alle primarie e di votare Romano Prodi. Pertanto, ci impegneremo a costituire su tutto il territorio dei comitati "migranti per Prodi" come strumento non solo per mobilitare gli immigrati e le immigrate ma anche per dare informazioni sulle modalità di partecipazione alle primarie. A Romano Prodi chiediamo un incontro per stipulare con noi un patto che ponga al centro del programma alcune proposte essenziali per rendere l'Italia un paese sereno e sicuro in cui sia possibile la convivenza tra diverse culture e religioni e sia per noi possibile finalmente essere riconosciuti cittadini.

Firme:

Aly Baba FAYE (*Responsabile nazionale immigrazione DS*); **Farid ADLY** (*Giornalista*) **Osama AL SAGHIR** (*Presidente dei Giovani Musulmani d'Italia*); **Fouad ALLAM** (*Editorialista di La Repubblica*); **Leonardo BARCELO'** (*Docente Università di Bologna - Consigliere DS comune Bologna*); **Charito BASA** (*Philippine Women Council*); **BOU Konaté** (*Assessore lavori pubblici - Comune Monfalcone*); **Moustapha BOUDRARI** (*Comunità marocchina Emilia Romagna*); **Khalid CHAOUKI** (*Direttore Musulmani d'Italia.com*); **Touty COUNDOUL** (*Associazione TamTam Village*); **Aziz DARIF** (*Consigliere aggiunto - Comune Roma*); **Maria DE LOURDES** (*Giornalista*); **Jociara Lima DE OLIVEIRA** (*Associazione Candelaria*); **Mbaye DIOP** (*Presidente*

Coordinamento associazioni e comunità straniere Livorno); **Moulay EL AKKOU**I (Segretario Fillea-Cgil La Spezia); **Adil EL MAROUAKI** (Comune Reggio Emilia); **Maria José Mendes EVORA** (Forum Fratelli D'Italia -DS); **Souzan FATAYER** (Federazione DS Napoli); **Abdou FAYE** (Alef – Friuli Venezia Giulia); **Ndiaga GAYE** (Presidente Consulta immigrazione Pescara); **Ghebre GHEBBREIGZABIHER** (Medico); **Alioune GUEYE** (Associazione Xenos - Ravenna); **Karim HANNACHI** (Giornalista); **Roland JACE** (Portavoce Forum metropolitano immigrati Bologna); **Aliou KA** (Agenzia Diaspora); **Jean Bosco Assa KANDI** (Associazione Italia-Congo); **Modou KANDJI** (Unione Regionale DS Liguria); **Mohamed Golan KIBRIA** (Comunità Bengladesh - ROMA); **Kossi KOMLA-EBRI** (Medico e scrittore); **Amara LAKHOUS** (Giornalista e scrittore); **Deborah LEIVA** (Associazione El Quatsal - Centro America); **Katia Maria MAGRINI-Pacchione** (Italia-Brasile); **Aliona Pelo** (Giurista); **Ainom MARICOS** (Associazione Cittadini dal Mondo); **Predrag MATVEJEVIC** (Scrittore-Professore Ordinario alla Sapienza); **Saad MICHEL** (Associazione “Mille e una cultura”-Scandiano); **Jamal QADDORAH** (Forum Fratelli d'Italia Napoli); **José Luis RHI-SAUSI** (Direttore CeSPI); **Mohamed SAADY** (Co-presidente nazionale Anolf-Cisl); **Youssef SALMI** (Consigliere Comunale Novellara – RE); **Pape SECK** (Associazione Senegalesi Reggio Emilia); **Pilar SEGOVIA** (Filcams-CGIL); **Edgar SERRANO** (Università di Padova); **Muhammad SHABIR** (Presidente Associazione Lavoratori Pakistani in Italia); **Serge SONAN** (Federazione DS-Cremona); **Abdoulaye TALL** (Centro Informa immigrati-Arezzo); **Vincent TOGO**

(Istituto Nazionale di Fisica Nucleare-Bologna); **Jean Leonard TOUADI** (Giornalista/scrittore); **Fathi TRABELSI** (Segretario Sezione XV Martiri Milano); **Justin WANDJA** (Poeta del Camerùn); **Dramane WAGUE** (Direttivo regionale DL Margherita - Umbria); **Bassirou Babaly WELE**(Comunità senegalese).

Per adesioni telefonare a: 06/6711330 oppure 3487395967 oppure mandare una e-mail: a.faye@dsonline.it

L' (in)attuazione della legge Bossi-Fini: prime note per un bilancio di fine legislatura

di Renato Finocchi Gheri

(tratto dal Giornale di diritto amministrativo – n.6/2005)

Premessa

¹La pubblicazione del regolamento di attuazione della legge 30 luglio 2002, n. 189 (c. d. Bossi-Fini), offre l'occasione per una riflessione più ampia, che a meno di un anno dalla fine della legislatura, contribuisca ad avviare un bilancio nella materia della disciplina dell'immigrazione. Nei limiti consentiti in questa sede, al fine indicato sembra rilevante soffermarsi su tre aspetti tra loro collegati. In primo luogo, tenuto conto da un lato dell'enfasi e del rilievo attribuito dall'attuale maggioranza di governo, fin dalla scorsa legislatura, alla riforma della legislazione in tema di immigrazione e, dall'altro, del ritardo con il quale è stato approvato il regolamento di attuazione della legge n. 189/2002, a quasi tre anni dalla entrata in vigore della stessa c.d. legge Bossi-Fini, è importante chiedersi quanta parte di essa ha trovato concreta applicazione in questi anni; e, se questo ritardo ne ha condizionato l'attuazione, quali sono stati gli eventi che hanno caratterizzato le politiche in questa materia? ²

Nella seconda parte di questo scritto, si intendono evidenziare le novità introdotte dal regolamento approvato con il D.P.R. n. 334/2004, e la loro

capacità di incidere sui problemi emersi in questi anni nella gestione del fenomeno migratorio. Infine, la riflessione viene indirizzata sulle prospettive future, nel cui ambito rilevano le scelte intervenute ed allo studio in sede europea.

Alcuni dati quantitativi contribuiscono a chiarire il primo punto. La legge n. 189/2002 si compone infatti di 38 articoli, che modificano e "riscrivono" i 49 articoli del testo unico in materia di immigrazione contenuto nel d.lgs 25 luglio 1998, n. 286. Non si è trattato quindi di aggiustamenti marginali, se si osserva che la legge n. 189/2002 ha modificato: la disciplina degli ingressi e dei permessi di soggiorno, incluse le facoltà inerenti al soggiorno e la normativa sui ricongiungimenti familiari; le disposizioni sulla repressione dell'immigrazione clandestina e sulle espulsioni; la materia dell'asilo; le norme sul coordinamento delle amministrazioni interessate.

Si noti che la normativa di rango primario contenuta nel testo unico n. 286/1998 aveva reso necessaria l'adozione di un regolamento di attuazione, approvato con D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 composto da 61 articoli che disciplinavano in dettaglio le materie sulle quali sono ora intervenuti i ben 47 articoli del D.P.R. n. 334/2004, apportando modifiche conseguenti a quelle introdotte dalla legge n. 189/2002.

Da questa prima osservazione emerge pertanto che larga parte della legge n. 189/2002 non ha potuto trovare concreta attuazione fino alla pubblicazione del regolamento, avvenuta solo nella gazzetta ufficiale

¹ Il regolamento di attuazione della legge n. 189/2002 è stato adottato con il D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, pubblicato nel supplemento ordinario della gazzetta ufficiale n. 33 del 10 febbraio 2005.

² Per un commento della legge n. 189/2002, si veda R. Finocchi Gheri, La nuova disciplina dell'immigrazione, in questa Rivista, n. 1/2003, e A.A.V.V. La nuova legge sull'immigrazione, in *Diritto e Giustizia*, supp. al n. 45/2002, Milano, Giuffrè, 2002.

del 10 febbraio 2005. Il dato deve essere integrato con l'analisi dei settori della disciplina contenuta nella legge n. 189 di tipo autoapplicativo e di quelli che invece necessitano di norme di attuazione.

Il regolamento di attuazione della legge Bossi Fini: procedure di ingresso e ricongiungimenti familiari

In questa sede, tenuto conto dell'ampiezza del testo del D.P.R. n. 334/2004, che si compone di 47 articoli che modificano il precedente regolamento (D.P.R. n. 394/1999), non potrà procedersi ad un commento dettagliato, limitandosi invece a dar conto dei dati più rilevanti. In primo luogo, ai fini del primo bilancio che qui si intende delineare, non può non notarsi la durata del processo di approvazione, che segnala di per sé un'attuazione problematica delle norme primarie: se la legge n. 189 reca la data del 30 luglio 2002, la deliberazione preliminare del regolamento da parte del Consiglio dei ministri venne adottata il 27 giugno 2003, e dopo un doppio passaggio per il parere al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata, la delibera definitiva fu del 3 settembre 2004, per poi pervenire alla registrazione da parte della Corte dei conti solo il 21 gennaio 2005.

Per l'approvazione della legge e delle disposizioni di attuazione è stato quindi necessario un tempo pari a quattro quinti dell'intera legislatura.

Un secondo aspetto concerne il contenuto dei pareri espressi dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza unificata, ai quali il governo ha inteso solo in parte aderire. In particolare, il parere del Consiglio di Stato si segnala per l'ampiezza dei temi trattati, anche in relazione all'inquadramento della materia "immigrazione" nell'ambito

della riforma del titolo V della Costituzione³.

In terzo luogo, la tecnica redazionale è stata quella di procedere alla sostituzione di interi articoli o commi del testo novellato: ciò malgrado, come auspicato dal Consiglio di Stato, sarebbe opportuna una ripubblicazione del D.P.R. n. 394/1999 nel testo vigente dopo la revisione in questione. Una disposizione del regolamento che ha attirato l'attenzione dell'organo consultivo è quella dell'art. 1, concernente l'accertamento della condizione di reciprocità. E' noto che questa specifica procedura, e la stessa condizione in esame hanno costituito, fino all'entrata in vigore della riforma prevista dalla legge n. 40/1998, un ostacolo rilevante all'integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti, spesso impedendo loro l'accesso alle professioni, al lavoro autonomo, a borse di studio universitarie ecc.. In questo senso, la condizione di reciprocità costituisce un retaggio di periodo storici nei quali le relazioni internazionali erano fondamentalmente interstatali, e non esistevano ordinamenti compositi, quali l'Unione europea nelle sue attuali dimensioni, e sovranazionali, e nella materia dell'immigrazione appare in larga misura un "non sense", dal momento che non esistono le condizioni e soprattutto l'interesse per ottenere a favore dei cittadini italiani condizioni di parità in paesi che in larga parte neppure dispongono di sistemi di welfare, di istruzione, o di altri istituti equiparabili a quelli che caratterizzano l'integrazione nei paesi occidentali.

Al fine di risolvere la contraddizione esistente tra l'avvio di politiche di integrazione e la persistenza della norma base sulla condizione di

³ Si veda il parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, reso nell'adunanza del 17 maggio 2004.

reciprocità contenuta nell'art. 16 delle disposizioni preliminari al codice civile, l'art. 2 del testo unico n. 286/1998, accanto all'affermazione del godimento dei diritti in materia civile a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti, aveva disposto che nei casi in cui "il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità essa è accertata secondo i criteri e le modalità previste dal regolamento di attuazione".

La disposizione, non modificata dalla legge n. 189/2002, andava quindi letta, se non come una implicita abrogazione dell'art. 16, come una limitazione della possibilità di applicazione della condizione di reciprocità ai soli casi in cui essa è richiamata dalle norme del testo unico, che disciplina esaustivamente la materia dei diritti civili degli stranieri, o dalle convenzioni internazionali.

In questo senso, l'art. 1 del regolamento, approvato con d.P.R. 394/1999, specificava che per le "persone fisiche straniere" l'accertamento della condizione era consentito nei soli casi previsti dal testo unico, in tal modo chiarendo che dalla nuova disciplina restavano escluse le persone giuridiche, ma confermando l'intento di restringere l'area applicativa della condizione di reciprocità. La modifica introdotta dall'art. 1 del nuovo regolamento, nel testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri, contrastava con la disposizione dell'art. 2 del testo unico, ancora vigente nella originaria formulazione. Nel disciplinare le modalità di accertamento della condizione di reciprocità, il regolamento si riferiva non solo ai casi previsti dal testo unico, ma aggiungeva a questi quelli previsti "da altre disposizioni di legge", in tal modo consentendo l'accertamento della condizione anche in tutte quelle

fattispecie nelle quali in base alle norme di settore previgenti al testo unico era possibile richiamare la condizione di reciprocità, che si era inteso invece implicitamente abrogare con la previsione dell'art. 2 dello stesso testo unico.

Il rischio di una reintroduzione generalizzata della condizione di reciprocità, e quindi di ostacoli e incertezze applicative all'affermazione del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti civili, è stato quindi segnalato nel parere del Consiglio di Stato, ed infatti il testo definitivo ha eliminato l'inciso richiamato, da cui poteva derivare il riemergere di impedimenti all'accesso degli stranieri a vari istituti, dall'istruzione al lavoro autonomo, che ne favoriscono l'integrazione.

Un ulteriore segnale dell'orientamento restrittivo presente nella stesura originaria dell'atto in questione è costituito dalle norme inserite all'art. 2, relativo ai rapporti con le pubbliche amministrazioni in relazione ai documenti presentati e ad eventuali autocertificazioni. Qui il testo precedente, l'art. 2 del D.P.R. n. 394/1999, per gli stranieri regolarmente soggiornanti limitava la possibilità di autocertificazione in riferimento a stati, fatti e qualità personali attestabili da autorità italiane. Si intendeva da un lato garantire l'eventuale controllo, in quanto l'autorità alla quale si riferiva l'autocertificazione era individuabile nel territorio italiano, e dall'altro offrire anche agli stranieri la possibilità di avvalersi di un istituto idoneo a semplificare i rapporti con le amministrazioni. Per gli altri fatti e qualità attestati da Stati esteri, e quindi anche da quello di provenienza, essi dovevano essere solo "autenticati" dall'autorità consolare italiana e corredati dalla traduzione italiana che

ne attestasse la conformità all'originale.

Il nuovo testo sostituisce il potere di autenticazione con quello di "legalizzazione", da intendersi quale controllo e accertamento da parte dell'autorità consolare italiana della conformità del documento a determinati parametri relativi alla origine e competenza dell'ufficio straniero che ha rilasciato il documento. Si è così ampliato il potere di controllo dell'ufficio consolare, e la relativa discrezionalità, malgrado il Consiglio di Stato avesse sottolineato nel suo parere che il termine legalizzazione viene qui usato "in senso atecnico e improprio", dal momento che nel testo unico sulla documentazione amministrativa n. 445/2000 (artt. 30-34) esso viene riferito unicamente a firme o fotografie, e non al contenuto di interi documenti e certificati.

La conferma dell'indirizzo restrittivo nei confronti della validità della documentazione rilasciata dallo Stato di provenienza, che si traduce per l'immigrato in ulteriori e gravosi oneri procedurali, si ricava dal comma 2 bis dello stesso articolo, che introduce un nuovo procedimento nel caso in cui gli stati, i fatti e qualità richiesti dalla normativa italiana non siano documentabili per l'assenza di una autorità che li rilasci (alcune forme di certificazione non sono presenti negli ordinamenti di provenienza degli immigrati), ovvero per la "presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati dall'autorità locale". L'originaria versione si riferiva alla "scarsa affidabilità" dei documenti ed anche qui, malgrado l'organo consultivo avesse segnalato la genericità del parametro così indicato, la formulazione della "presunta inaffidabilità" non muta nella sostanza il senso della disposizione, che si qualifica per l'equiparazione di due

ipotesi in realtà molto differenti (assenza di autorità e presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati dall'autorità straniera), e finisce per accrescere indebitamente la discrezionalità valutativa dei consoli italiani, fino a raggiungere un grado "non previsto dalla legge", come notava il Consiglio di Stato. La conclusione che ne deriva è che la genericità del parametro induce nuovi ostacoli all'immigrazione regolare ed alla sua integrazione.

Questo indirizzo ha trovato una conferma significativa nella disciplina delle procedure per il ricongiungimento familiare. Per valutare le disposizioni in questione occorre, in sintesi, richiamare due elementi che caratterizzano questa materia.

In primo luogo, il diritto all'unità familiare è stato classificato come diritto fondamentale della persona dalla Corte costituzionale, che sul punto si è ripetutamente espressa⁴.

In questo senso, la legge n. 40/1998 e poi il testo unico avevano previsto la riforma della procedura per il conseguimento del visto (v. silenzio – assenso previsto dall'art. 29, comma 8 t. u.) e provveduto ad indicare all'art. 29, comma 3 del testo unico, i requisiti espressamente richiesti, in relazione all'alloggio e al reddito. La materia era quindi interamente regolata dalla fonte legislativa, ed il regolamento (art. 6, comma 1 del d.P.R. n. 394/1999) si limitava a richiamare le relative prescrizioni di legge.

Al contrario, senza che la disciplina legislativa relativa a tali adempimenti abbia subito modifiche in base alla legge n. 189 (che ha invece ristretto

⁴ La Corte costituzionale ha riconosciuto la natura di diritto fondamentale al diritto al ricongiungimento familiare, estendendolo ai figli minori nati fuori dal matrimonio: si vedano le sentenze nn. 28/1995, 203/1997 e 376/2000.

l'ambito dei soggetti per quali è consentito il ricongiungimento), l'art. 5 del nuovo regolamento introduce alcuni adempimenti che per la genericità della prescrizione normativa e la stessa impossibilità, in alcuni contesti, di concretamente ottemperarvi, nonché per l'indiscriminato potere che ne deriva per l'autorità amministrativa, mettono a serio rischio l'effettività del godimento del diritto fondamentale in parola.

L'indirizzo restrittivo in relazione ai soggetti del ricongiungimento materia è presente nella legge n. 189, che pur confermando il diritto dello straniero regolarmente soggiornante (titolare di un permesso della durata di almeno un anno) a ricongiungersi con il coniuge non legalmente separato e con i figli minori a carico, anche se nati fuori dal matrimonio, ha eliminato la possibilità, prevista dalla legge n. 40/1998, di ricongiungimento con i parenti entro il terzo grado a carico in quanto inabili al lavoro, e con il genitore a carico. In quest'ultimo caso, il ricongiungimento con il genitore viene eccezionalmente consentito qualora non abbia altri figli nel paese di origine, ovvero sia ultrasessantacinquenne e gli altri figli non possano mantenerlo per documentate ragioni di salute⁵.

Su questa base normativa, che di per sé tende a limitare i ricongiungimenti, il regolamento ha inciso ulteriormente. Innanzitutto, la prima versione, introduceva un requisito aggiuntivo, consistente nell'obbligo a carico dell'immigrato di presentare la documentazione attestante il sostegno economico fornito al familiare nel paese di origine, allo scopo di dimostrare che si tratta di familiare a

carico. Una disposizione di questo tipo, come osservato dal Consiglio di Stato, sarebbe illegittima in quanto introduce un requisito non considerato dalla norma primaria, in grado di rendere "di fatto inutilmente più oneroso, sino a comprimerlo, il diritto al ricongiungimento e all'unità familiare": si pensi, nota il Consiglio, al caso del figlio minore che sia stato temporaneamente mantenuto da altri familiari nel paese di origine, al fine di consentire il primo ambientamento al genitore immigrato nel nostro paese. In tal caso, si sarebbe di fatto impedito il ricongiungimento della famiglia.

Se questa disposizione, a seguito della censura proposta nel parere richiamato è stata espunta dal testo, un'altra simile è rimasta in riferimento alla domanda di ricongiungimento con i genitori a carico e con i figli maggiorenni invalidi, e per ciò non in grado di mantenersi. Anche per queste richieste, occorrerà presentare la documentazione prodotta dalle autorità locali e da privati concernente la condizione economica nel paese di origine dei familiari con i quali si chiede il ricongiungimento: la documentazione sarà "valutata dall'autorità consolare alla luce dei parametri locali". Sul punto il Consiglio di Stato aveva sottolineato la genericità del parametro di valutazione indicato, che avrebbe comportato disparità di trattamento per i diversi indirizzi interpretativi degli uffici, e una eccessiva discrezionalità all'amministrazione. Inoltre, la norma primaria (art. 29, comma 1, lettere b-bis e c del testo unico n.286) non considera l'indigenza economica in sé, ma correlata ai gravi motivi di salute che costituiscono l'oggetto delle attestazioni richieste: di qui l'esigenza di parametri oggettivi per le valutazioni dei consolati.

Se si considera il dato secondo il quale il flusso di ingressi regolari motivati da

⁵ Più estesamente, si veda N. Zorzella, Modifica e restrizione del diritto all'unità familiare nella nuova legge n. 189/2002, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 3/2002, p. 58 ss..

ricongiungimenti familiari ha costituito negli anni precedenti alla regolarizzazione del 2002 il 35-40 % circa del totale degli ingressi annuali, è evidente che le disposizioni ora sinteticamente richiamate incidono in modo rilevante sull'esercizio di questo diritto fondamentale⁶. Una conseguenza di questo indirizzo potrà verificarsi in relazione al processo di integrazione degli immigrati "regolarizzati", che possono ora avviare domande di ricongiungimento: in questo senso, gli ostacoli procedurali introdotti dal nuovo regolamento confermano l'esistenza di un progetto di "integrazione subalterna"⁷.

Accanto a queste significative disposizioni, il regolamento disciplina le procedure per l'acquisizione del permesso di soggiorno (artt. 8 ss.). Peraltro, l'innovazione costituita dallo sportello unico è ancora lontana dalla concreta realizzazione. Le procedure indicate dalle disposizioni in questione appaiono quanto mai gravose, e certamente lontane dalla semplificazione che sarebbe quanto mai necessaria se si intende evitare di dover ricadere, di qui a poco, in altri provvedimenti di sanatoria conseguenti alla rilevazione di vaste sacche di immigrati clandestini che pur occupati non sono in grado di osservare tutte le prescrizioni richieste per l'ingresso regolare⁸.

Gli articoli da 4 a 9 della legge n. 189/2002, dedicati alla materia dell'ingresso ed in particolare a

quell'istituto del "contratto di soggiorno" che negli auspici dei promotori della legge avrebbe dovuto garantire l'effettiva occupazione del lavoratore immigrato regolare, potranno trovare compiuta attuazione solo dopo l'entrata in vigore degli articoli che vanno da 4 a 16, e da 22 a 38 del nuovo regolamento, che disciplinano la materia dei visti, del contratto di soggiorno, del rilascio dei permessi e della carta di soggiorno, nonché delle procedure, delle liste e dello sportello unico dell'immigrazione, che avrebbe dovuto costituire il principale strumento di semplificazione delle procedure di ingresso. La rilevanza di questo aspetto è stata più volte sottolineata da studiosi ed operatori, che hanno osservato come le difficoltà burocratiche nell'ingresso regolare costituiscono uno dei fattori che incentivano l'immigrazione clandestina.

La conferma di questo ritardo è testimoniata dalla circolare congiunta del Ministero dell'interno e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 28 febbraio 2005, che contiene le linee guida per l'adozione dello sportello unico per l'immigrazione. Innanzitutto essa prende atto della "novità" del regolamento e testimonia dell'assenza di reali politiche innovatrici adottate finora.

In secondo luogo, ribadisce le disposizioni sulla composizione della nuova struttura già previste dalla legge, affermando che ogni sportello sarà diretto da un dirigente della carriera prefettizia o da un dirigente della direzione provinciale del lavoro, e composto da almeno un rappresentante della prefettura, da almeno uno della direzione provinciale del lavoro e da almeno un appartenente ai ruoli della polizia di stato.

⁶ Si vedano, nel dettaglio, i dati annualmente pubblicati su Immigrazione - Dossier statistico a cura della CARITAS e il Rapporto annuale sulle migrazioni a cura della Fondazione ISMU, Milano.

⁷ Si veda ISMU, Rapporto sulle migrazioni 2004, Milano, F. Angeli, 2003, p. 126.

⁸ Sul dato strutturale rappresentato dall'ingresso irregolare in Italia, si veda ISMU, Rapporto sulle migrazioni 2004, Milano, F. Angeli, 2005, p. 304.

Quanto alla effettiva costituzione, visto il tempo trascorso dall'approvazione della legge, si sarebbe potuto intervenire con immediatezza. Al contrario, la circolare sottolinea che gli sportelli saranno costituiti con successivi decreti prefettizi, nei quali verrà indicato il responsabile di ogni struttura, da individuare in attuazione di direttive adottate congiuntamente dai Ministri dell'interno e del lavoro. Per espressa disposizione è stabilito il divieto di emanare i decreti istitutivi prima dell'adozione delle direttive richiamate.

Inoltre, in base all'art. 24 del regolamento approvato con il D.P.R. n. 334/2004, l'operatività degli sportelli è subordinata all'emanazione di separati decreti del Ministro dell'interno, con il concerto o d'intesa, a seconda dei casi, con le amministrazioni interessate, concernenti: la modulistica; la definizione dei dati da inserire nell'archivio degli sportelli; le modalità di gestione e di funzionamento degli archivi informatizzati, anche ai fini della protezione dei dati personali; la disciplina delle procedure di accesso agli archivi e di consultazione dei dati, individuando i soggetti autorizzati.

Questa ulteriore complessa procedura, parcellizzata in almeno sei distinti e successivi provvedimenti (i quattro decreti ministeriali indicati, le direttive, i decreti prefettizi istitutivi) conferma che gli sportelli non sono operativi, e che alla necessità di semplificare celermente procedure delle quali si lamenta da tempo la farraginosità e la lentezza siano state ancora una volta anteposte le esigenze di definizione dei "confini" dell'azione delle due amministrazioni centrali interessate.

La conclusione è confermata dalle indicazioni che si ricavano dalla stessa circolare, che definisce quella attuale come una fase ancora di transizione, e

che indica la struttura e le funzioni degli sportelli. Essi svolgeranno solo attività di front-office, mentre l'attività istruttoria di back-office relativa ai procedimenti finalizzati al rilascio dei nulla-osta al lavoro, al ricongiungimento familiare continuerà ad essere svolta dai competenti uffici delle direzioni provinciali del lavoro e delle questure: la conclusione di tali procedure avverrà "in una apposita riunione dei componenti dello sportello unico". Le attività restano separate e la fase finale del procedimento, per come prefigurata, rischia di sovrapporsi alle fasi precedenti. Inoltre, nella concezione dello sportello in questione non si persegue l'istituzione di un unico interlocutore e un unico procedimento comprensivo di tutte le autorizzazioni richieste, invece delle numerose da richiedere ad amministrazioni diverse.

Un altro sintomo delle difficoltà di attuazione della legge n. 189 concerne il profilo relativo alla garanzia dell'alloggio degli immigrati: questa garanzia, accanto alla certezza di un rapporto di lavoro, costituiva una premessa per una revisione della normativa precedente improntata alla tutela della sicurezza.

L'art. 22, comma 2 del testo unico n. 286/1998, nel testo previgente, prevedeva infatti l'obbligo per il datore di lavoro, contestualmente alla domanda di autorizzazione al lavoro, di esibire idonea documentazione che indicasse "le modalità della sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero". Questa disposizione è stata ulteriormente specificata nel regolamento di attuazione adottato con il D.P.R. n. 394/1999, che all'art. 30 aveva previsto che il datore dovesse indicare "le modalità di alloggio" dello straniero, senza porre a suo carico ulteriori oneri.

La formulazione adottata dall'art. 6 della legge n. 189, che qualifica l'obbligo del datore quale una vera e propria "garanzia", ha suscitato peraltro notevoli dubbi circa la sua reale portata innovativa, dal momento che se tale disposizione fosse stata da intendersi in senso letterale, si doveva concludere che il datore fosse personalmente obbligato a reperire un alloggio ed a farsi garante verso l'amministrazione della sua disponibilità a favore dello straniero, mediante la partecipazione al contratto di locazione ovvero disponendo di un bene di sua proprietà. Una interpretazione siffatta, a causa degli oneri che ne conseguono per il datore, varrebbe a diminuire nettamente la sua propensione ad assumere immigrati, incidendo negativamente sugli ingressi regolari e favorendo l'ulteriore ricorso al lavoro nero, già così diffuso anche in riferimento al mercato del lavoro nel quale sono occupati gli stranieri. Il dubbio era confermato dalla previsione del comma 2 dell'art. 6 della legge n. 189 che rinviava al regolamento di attuazione per la specificazione delle modalità della prestazione della "garanzia" da parte del datore.

La portata innovativa di tale garanzia scompare del tutto nel nuovo regolamento, che all'art. 8 si limita a disporre che il datore di lavoro, al momento della richiesta di assunzione dell'immigrato, deve "indicare" un alloggio fornito dei requisiti igienici e dell'abitabilità. Si tratta quindi di una mera dichiarazione dalla quale non derivano obblighi ulteriori per il datore, come si evince indirettamente dalla disposizione prevista nello stesso articolo, laddove disciplinando il dovere del datore di finanziare l'eventuale rientro dell'immigrato nel paese di origine, si afferma che il datore "si impegna nei confronti dello Stato", con una dichiarazione

giuridicamente rilevante ai fini della costituzione di una vera obbligazione.

Deve quindi ritenersi che la prassi già instaurata in questi anni, anche a causa delle oggettive condizioni nelle quali operano le imprese, non subirà modifiche rilevanti.

Immigrazione e riforma del titolo V

Infine, l'approvazione del regolamento induce una riflessione sulle conseguenze della riforma del titolo V nella materia, ed in particolare sulla possibile incidenza di una fonte secondaria in ambiti di in cui la competenza statale si interseca con ambiti rimessi alle competenze regionali, concorrente ed esclusiva. Il problema è stato affrontato dal Consiglio di Stato nel parere del 17.5.2004 e merita di essere approfondito.

La legge cost. n. 3/2001 ha infatti inserito la materia immigrazione tra quelle di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. b): questa norma qualifica per la prima volta la materia a livello costituzionale, e la distingue dalle materie confinanti relative al diritto di asilo e alla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117, secondo comma lett. a). Come noto lo stesso art. 117 attribuisce allo Stato potestà regolamentare in queste materie. Un problema può sorgere ove si consideri che l'immigrazione non riguarda soltanto la disciplina dell'ingresso, della durata del soggiorno e delle espulsioni, ma tocca materie che riguardano gli immigrati come persone durante il periodo di permanenza. Quando, nei testi normativi o programmatici, si fa riferimento all'integrazione sociale degli stranieri si richiama l'attivazione di competenze che vanno dall'istruzione alla

formazione, alla sanità, ai servizi sociali ed ai servizi per l'impiego. Si tratta quindi di ambiti di materie concorrenti o esclusive, sulle quali di norma non potrebbero incidere regolamenti statali.

Peraltro, come sottolineato dal Consiglio di Stato, nel caso di specie non può non rilevarsi che “la materia dell’immigrazione si proietta comunque su ambiti materiali che normalmente vengono considerati di competenza regionale, sino a ricomprenderli all’interno della materia di competenza esclusiva dello Stato, in ragione della prevalenza dei profili ad essa inerenti”. Se la materia immigrazione va intesa in modo organico, come confermato dal rilievo costituzionale che ha assunto e dalla stessa legislazione ordinaria che la riguarda, in essa vanno ricompresi quei settori di competenze formalmente regionali che risultano funzionali ad una regolamentazione comprensiva delle politiche di integrazione e inserimento dello straniero.

Per questa via si legittima quindi l’intervento di una fonte secondaria in materie di competenza regionale, in quanto le disposizioni presenti in tali ambiti risultano correlate all’esigenza di disciplinare lo status ed i diritti di cui gode lo straniero durante il suo soggiorno. L’elemento finalistico vale ad estendere la materia immigrazione a questi ambiti.

Questa conclusione pare indirettamente confermata dal nuovo testo dell’art. 118, Cost. che, in tema di funzioni amministrative, demanda alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione. Anche nell’esame di questa norma il Consiglio di Stato valorizza opportunamente le potenzialità offerte dalla disciplina regolamentare, superando la tesi dell’amministrazione

dell’interno che riteneva, quale presupposto per la previsione di norme di coordinamento a livello di normazione secondaria, l’esistenza di una norma primaria di settore che specificamente indichi lo strumento di coordinamento al quale ricorrere. L’indirizzo del Consiglio di Stato, che rileva come il richiamo previsto all’art. 118 costituisce “un indice della speciale rilevanza del coordinamento nella materia dell’immigrazione” suggerisce la possibilità di introdurre forme di coordinamento anche ricorrendo alla fonte regolamentare, sempreché le forme prescelte siano disciplinate da una norma di legge che valga a tipizzarle: in questo senso può farsi l’esempio dell’accordo, come regolato dall’art. 4 del d.lgs n. 281/1997, o le forme di “intesa forte” introdotte nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni e richiamate dalla stessa Corte costituzionale quale strumento della leale cooperazione tra i livelli di governo.

Gli interventi della Corte Costituzionale in tema di espulsioni amministrative

Accanto alla revisione delle procedure di ingresso, al fine di rendere più rigoroso l’accertamento dello stato di occupato dell’immigrato regolarmente soggiornante, la legge n. 189/2002 aveva tra i suoi scopi dichiarati quello di incidere sulla disciplina delle espulsioni, modificando il sistema della c.d. “detenzione amministrativa” degli immigrati clandestini allo scopo di accrescere l’effettività dei provvedimenti di allontanamento, e introducendo un complesso sistema di norme penali, sostanziali e processuali, al fine di sanzionare l’indebita permanenza dello straniero che non ottemperi all’espulsione⁹.

⁹ Su questi profili, si veda R. Finocchi Gherzi, La nuova disciplina dell’immigrazione, cit., e

Questa sezione della legge n. 189 è stata oggetto di una copiosa giurisprudenza, ordinaria e costituzionale, ispirata dalla necessità di riaffermare le garanzie a tutela della libertà personale e più in generale connesse alla disciplina del processo.

Innanzitutto, rileva anche qui il dato quantitativo costituito dalle oltre 800 ordinanze di remissione di questioni di legittimità sollevate dai giudici, che da solo testimonia la forte critica dei giudici a molte disposizioni della legge. Le questioni sollevate hanno riguardato varie disposizioni e profili che qui possono essere sintetizzati accorpando i quesiti posti alla Corte costituzionale.

Una prima questione concerneva la legittimità del procedimento previsto per la convalida dell'accompagnamento coattivo disposto dall'autorità amministrativa. La convalida, ritenuta necessaria a seguito di una importante sentenza della Corte costituzionale¹⁰ che ha affermato che l'accompagnamento coattivo, in quanto misura che incide sulla libertà personale, deve sottostare alla garanzia prevista dall'art. 13 della Costituzione (convalida del giudice entro 48 ore), era stata disciplinata in modo puramente formale dal decreto legge n. 51/2002, convertito dalla legge n. 106/2002: il controllo sulla legittimità dell'accompagnamento era meramente cartaceo da parte del giudice, spesso interpellato quando l'espulsione seguita all'accompagnamento coattivo è stata già eseguita.

I giudici che hanno sollevato la questione ritenevano che la norma contenuta nel decreto legge che aveva anticipato l'approvazione della legge n. 189 si poneva in contrasto con la garanzia della libertà personale e con il diritto di difesa, in quanto l'immigrato non veniva ascoltato in contraddittorio in ordine alla misura che lo riguardava (come invece la legge n. 40/1998, c.d. Turco Napolitano, aveva previsto nel caso di trattenimento nei centri di permanenza temporanea, i c.d. C.P.T.), in violazione del principio del contraddittorio; inoltre, si censurava che l'esame istruttorio risultava incompleto.

Nel suo esame la Corte (sent. n. 222/2004) notava innanzitutto che nel sistema originario del d.lgs n. 286/1998 (che recepiva interamente le norme della legge n. 40/1998), l'espulsione con accompagnamento alla frontiera "rappresentava un'eccezione e riguardava i casi di particolare pericolosità dello straniero", mentre la legge n. 189/2002 aveva generalizzato l'espulsione tramite accompagnamento. Permaneva inoltre, nella revisione introdotta dalla legge n. 189, l'istituto del trattenimento presso un C.P.T. nel caso non fosse possibile eseguire immediatamente l'espulsione con accompagnamento, ma mentre nella legge n. 40 questa forma di restrizione era nel massimo di trenta giorni, la legge n. 189 disponeva il raddoppio della sua durata, fino a sessanta giorni. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del sistema di convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera previsto dal d.l. n. 51/2002, osservando che "il percorso della presente decisione è interamente segnato dalla sentenza n. 105/2001": il legislatore del 2002 avrebbe quindi facilmente potuto individuare il confine già

A.A.V.V. Il nuovo diritto dell'immigrazione, Milano IPSOA, 2003.

¹⁰ La sentenza n. 105 del 2001 è pubblicata nel fascicolo n. 11/2001 in questa Rivista con il commento di R. Finocchi Gheri, Trattenimento ed espulsione dello straniero clandestino.

tracciato dalla Corte per la disciplina della convalida in questione.

La pronuncia del 2001 non investiva infatti direttamente la disciplina dell'accompagnamento in sé, ma lo considerava quale presupposto del trattenimento nel C.P.T.: in quella occasione la Corte condivise la premessa dalla quale muovevano i giudici a quo, quanto alla valutazione dell'accompagnamento quale misura che incide sulla libertà personale, ma ritenne la questione infondata dal momento che, vertendosi in casi nei quali all'accompagnamento era seguito il trattenimento, rilevò che l'art. 14 del testo unico n. 286 estendeva il controllo del giudice anche all'accompagnamento. Se per il trattenimento la normativa prevedeva una convalida "piena" entro le 48 ore come richiesto dall'art. 13 della Costituzione, con l'audizione dell'interessato e l'assistenza del difensore, la Corte riteneva quindi che tale controllo fosse esteso anche all'accompagnamento.

Nel motivare la ratio di questa disciplina, la sentenza n. 105 ribadiva che l'accompagnamento, in quanto atto di coartazione incideva sulla libertà personale, e pertanto poteva essere adottato con le cautele previste dall'art. 13 Cost.. Questa conclusione conduceva quindi a ritenere illegittima la generalizzata forma di espulsione con accompagnamento prevista dal disegno di legge che doveva sfociare nell'approvazione della legge n. 189, ed indusse il governo a varare il decreto legge n. 51, poi convertito nella legge n. 106/2002, che si limitava a prevedere l'obbligo del questore di comunicare il provvedimento di accompagnamento entro le 48 ore al tribunale competente. La successiva convalida era di tipo cartaceo, senza alcun contraddittorio.

L'illegittimità rilevata dalla Corte ha innanzitutto riguardato il fatto che "il

provvedimento di accompagnamento alla frontiera è eseguito prima della convalida...Lo straniero viene allontanato coattivamente senza che il giudice abbia potuto pronunciarsi sul provvedimento restrittivo." In questa sequenza la Corte individua la "vanificazione" della garanzia del terzo comma dell'art. 13 Cost., e cioè la perdita di effetti del provvedimento nel caso di diniego o di mancata convalida ad opera dell'autorità giudiziaria. Inoltre, nella sentenza si sottolinea che oltre alla libertà personale è violato il diritto di difesa dello straniero "nel suo nucleo incompressibile", dal momento che la disposizione in questione non prevede che egli debba essere ascoltato dal giudice, con l'assistenza del difensore. Un altro gruppo di censure concerneva l'art. 14, comma 5 quinquies del testo unico n. 286/98, aggiunto dalla legge Bossi Fini, che prevede l'arresto obbligatorio in flagranza nei confronti di coloro che essendo stati espulsi con semplice intimazione si trattengano nel territorio dello Stato in epoca successiva al termine per lasciare l'Italia. I giudici a quo hanno rilevato l'irragionevolezza della previsione dell'arresto, poichè il reato di indebita permanenza è punito dalla stessa legge Bossi Fini come una semplice contravvenzione, laddove la grave misura dell'arresto in flagranza è prevista per reati gravissimi, quali quelli previsti dall'art. 380 c.p., per i quali si prevede l'obbligatorietà dell'arresto (es. rapine, reati contro la personalità dello Stato, contro l'incolumità pubblica ecc.). Mentre nel caso dei reati indicati, all'arresto obbligatorio segue di norma una misura cautelate rappresentata dal provvedimento di cattura emanato dal giudice, nel caso dell'illecito contravvenzionale dello straniero che si trattiene nel territorio non può seguire, ovviamente, alcun

provvedimento di cattura, essendo il reato configurato come una semplice contravvenzione, punita con l'arresto da sei mesi ad un anno. Pertanto, osservano i giudici, l'arresto in flagranza non può che sfociare in una immediata liberazione dell'arrestato, in attesa della celebrazione del processo. L'arresto ha quindi una funzione sanzionatoria prima del processo, una sostanziale inutilità a fini penali e viola il principio di uguaglianza in quanto reati più gravi non sono sanzionati con l'arresto obbligatorio, in questo caso previsto per un semplice reato contravvenzionale.

Anche in questo caso la norma impugnata è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 223/2004, che accogliendo l'impostazione dei giudici remittenti ha sottolineato che la disposizione in esame "si risolve in una limitazione provvisoria della libertà personale priva di qualsiasi funzione processuale, ed è quindi, sotto questo aspetto manifestamente irragionevole". La Corte ha anche osservato che l'arresto obbligatorio in questione non trova alcuna valida giustificazione neppure se valutata come misura eventualmente finalizzata ad agevolare l'espulsione amministrativa dello straniero che non abbia ottemperato all'ordine di allontanarsi dal territorio dello Stato, dal momento che tale procedimento amministrativo, che prevede l'accompagnamento coattivo alla frontiera e l'eventuale trattenimento in un C.P.T. ha un suo autonomo corso, e si attiva all'esito della scarcerazione che inevitabilmente segue all'arresto obbligatorio censurato. L'osservazione della Corte assume particolare rilievo in quanto conferma l'opinione, più volte avanzata nel dibattito che ha preceduto l'approvazione della Bossi – Fini, della sostanziale inadeguatezza degli strumenti penalistici in questo campo.

Una ulteriore questione riguarda l'indeterminatezza della fattispecie prevista dall'art. 14, comma 5 ter, che esclude la contravvenzione suddetta (indebito trattenimento dopo il termine per lasciare il territorio dello Stato), in caso sussista un "giustificato motivo". I giudici che hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale hanno contestato che la legge non specifichi quale sia questo giustificato motivo. Si noti che l'espulsione con semplice intimazione è consentita qualora non sia possibile la esecuzione immediata dell'espulsione o il trattenimento dello straniero. In questi casi, entro soli 5 giorni allo straniero è intimato di lasciare l'Italia, e in caso di mancata ottemperanza può essere arrestato in base alle norme sopra indicate. I giudici hanno rilevato che dalla prassi amministrativa non emerge con chiarezza la ragione per la quale si procede spesso con la semplice intimazione, e non con l'espulsione immediata. In conseguenza di questo meccanismo, se lo straniero non si allontana spontaneamente entro 5 giorni entra nel circuito della repressione penale.

La questione è stata decisa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 5/2004, che pur dichiarando non fondata la questione di costituzionalità, ha affermato una interpretazione della norma impugnata che, secondo quanto si legge nella stessa pronuncia, "riduce notevolmente, in fatto, l'ambito applicativo della norma incriminatrice". La Corte ha infatti ritenuto, da un lato, che la norma sia legittima, ma in quanto il motivo che giustifica la mancata ottemperanza all'ordine di lasciare il paese possa comprendere motivi anche di natura soggettiva relativi alla condizione dell'immigrato.

Oltre ai motivi che emergono dalla legge, quali quelli indicati all'art. 14, comma 1, del d.lgs n. 286/1998, che

riguardano la necessità di soccorso a favore dello straniero, le difficoltà nell'acquisizione dei documenti di viaggio, l'indisponibilità del vettore o di un mezzo di trasporto idoneo, la Corte ha affermato, in armonia con la giurisprudenza di merito consolidatasi nella materia ma finora priva di una legittimazione così autorevole, che il giudice possa ritenere "giustificato" il motivo derivante da stati soggettivi degli stranieri da espellere: tra questi, la sentenza richiama espressamente la condizione di "impossidenza" dello straniero, tale da non permettergli di recarsi negli uffici di frontiera o di acquistare il biglietto del mezzo di trasporto necessario, ovvero il mancato rilascio dei documenti da parte dell'autorità diplomatica.

Questi esempi, citati nella sentenza, non costituiscono comunque un elenco chiuso, e quindi il giudice di merito, e prima di lui l'autorità di pubblica sicurezza sarà obbligata a valutarli prima di considerare perseguibile penalmente la mancata ottemperanza all'ordine di allontanarsi dal territorio dello Stato da parte dello straniero. Inoltre, la sentenza specifica che la previsione di una possibile "giustificazione" del mancato allontanamento costituisce una scelta legislativa a favore dell'immigrato, e la clausola normativa in questione va letta secondo questa finalità di consentire una valutazione del motivo alla base del comportamento. Proprio a seguito di questa interpretazione estensiva, la Corte ha affermato che l'area applicativa della norma incriminatrice risulta notevolmente ridotta.

Di fatto, sotto un profilo di analisi evolutiva della legislazione, il reato previsto, come immaginato dagli estensori della legge Bossi-Fini, ne esce praticamente svuotato, e la prassi applicativa confermerà questo assunto, di cui si avevano ampie anticipazioni

nella giurisprudenza di merito che si era nettamente indirizzata verso la stessa interpretazione offerta dalla Corte, come si osserva nella medesima pronuncia n. 5/2004.

Più in generale, questa vicenda dimostra l'inadeguatezza dell'uso dello strumento penalistico nel contrasto dell'immigrazione clandestina. Oltre a ragioni di tipo funzionale per il sistema giudiziario nel suo complesso, già intasato da procedimenti per reati minori, la stessa prassi applicativa del meccanismo previsto dalla disposizione in questione, segnalata dagli stessi giudici di merito sottolinea l'uso distorto della norma, in quanto l'intimazione viene spesso emessa senza la previa adozione della procedura di accompagnamento. Ciò conferma come il governo dell'immigrazione attraverso le espulsioni assistite dalla sanzione penale resti, in buona sostanza, una illusione.

La sanatoria per gli immigrati clandestini

Non è un caso se la più compiuta attuazione delle previsioni contenute nella l. n. 189/2002 si sia registrata in un ambito contrassegnato da indirizzi normativi di segno opposto a quello "rigorista" basato su misure penalistiche contro l'immigrazione clandestina e su norme procedurali finalizzate a limitare l'immigrazione regolare. La "sanatoria" prevista dall'art. 33 della stessa legge, dapprima limitata al lavoro domestico e poi estesa dal decreto legge n. 195/2002 (conv. dalla legge n. 222/2002) a tutti i lavoratori immigrati non in regola con le norme sull'ingresso, ha infatti rappresentato una evidente contraddizione con le politiche restrittive contenute nella legge n. 189, consentendo la regolarizzazione di oltre 650.000

immigrati che fino ad allora si trovavano nelle condizioni per essere perseguiti dalle norme sulle espulsioni. Si consideri la rilevanza di questo dato quantitativo comparandolo con il totale di 2,6 milioni di stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti secondo stime recenti: più di un quinto del totale della presenza straniera ha trovato origine nella sanatoria disposta dalla legge Bossi Fini e dal decreto legge collegato¹¹. Inoltre, nell'attuazione delle procedure di regolarizzazione è emerso che, in contraddizione con l'orientamento restrittivo della legge, vari dubbi applicativi sono stati risolti con decisioni che hanno favorito l'accoglimento della domanda di sanatoria. La circolare del Ministero dell'interno 31.10.2002 ha equiparato la posizione dei lavoratori stranieri, licenziati da datori che non intendevano regolarizzarli (nella sanatoria in esame la domanda doveva essere presentata dal datore di lavoro), a quella dei lavoratori regolarmente soggiornanti che hanno perduto il posto di lavoro (art. 22 del testo unico n. 286/1998): pertanto a questi stranieri irregolari può essere concesso un permesso normalmente attribuito a quelli che, regolarmente occupati, perdano il posto di lavoro per licenziamento o altre cause.

¹¹ In un recente intervento, M. Livi Bacci ha ipotizzato che al fine 2004 la presenza straniera complessiva, inclusi gli irregolari e/o clandestini sia stimabile in 3 milioni di unità. Lo stesso autore sottolinea come nell'ultimo decennio la presenza straniera si è triplicata, al ritmo di 160.000 persone in più all'anno: ma questo ritmo ha sicuramente accelerato il passo negli ultimi anni, se si tiene conto che gli oltre 650.000 regolarizzati nel 2002-2003 erano immigrati di recente arrivo in Italia. L'intervento è raccolto negli atti del convegno Immigrati e italiani: il futuro è convivenza, tenutosi il 20-21 febbraio 2004 cura del Dipartimento welfare dei Democratici di Sinistra.

Sulla materia è intervenuta anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 78 del 2005, che ha deciso la questione relativa all'art. 1, comma 8, lett. c) del decreto legge n. 195/2002 (conv. nella legge n. 222/2002), che non consentiva di procedere alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari che fossero stati semplicemente denunciati per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 c.p.p.. Anche in questo caso la norma impugnata rivelava la "doppia anima" della legge, e la contraddizione tra norme di favore per l'integrazione dei lavoratori e un rigorismo spinto all'eccesso, che anche in questo caso non ha retto all'impatto con i principi costituzionali.

La Corte ha infatti accolto la questione, sollevata da vari giudici ordinari e amministrativi, in riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza. Pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nell'individuazione dei criteri per l'ottenimento dell'autorizzazione all'ingresso nel territorio statale, la sentenza sottolinea la "intrinseca irragionevolezza" della norma in questione. Nel nostro ordinamento la denuncia, pur riferita a fattispecie criminose, "è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore" ed obbliga soltanto gli organi di polizia a "verificare se e quali dei fatti esposti in denuncia corrispondano alla realtà e se essi rientrano in ipotesi penalmente sanzionate".

In questo quadro, l'irragionevolezza risiede nelle gravissime conseguenze che derivano dalla mancata regolarizzazione, alla quale consegue l'espulsione, anche in presenza di "denunce non veritiere per il perseguimento di finalità egoistiche del denunciante e si abbia riguardo allo stato di indebita soggezione in cui ... vengono a trovarsi i lavoratori extracomunitari".

Anche la giurisprudenza ordinaria ha assunto un indirizzo favorevole all'esito positivo della procedura di regolarizzazione. In particolare, un consolidato orientamento della Corte di cassazione ha affermato che la semplice presentazione della domanda di emersione dal lavoro irregolare "determina ex sé la sospensione del potere espulsivo del prefetto (salva l'ipotesi straordinaria dell'espulsione dello straniero che risulti pericoloso per la sicurezza dello Stato, che è disposta in casi eccezionali dal Ministro dell'interno)" (Cass. n. 6998/2004, 6999/2004): ne deriva quindi che l'annullamento dei provvedimenti di espulsione che siano stati adottati nella pendenza della procedura di regolarizzazione, anche se proposta dopo l'adozione di un provvedimento di espulsione, ha l'effetto di revoca ex tunc del decreto che dispone l'allontanamento.

Le conclusioni di Tampere II e la costituzione europea

Nel prossimo futuro è lecito attendersi che l'incidenza delle scelte approvate in sede europea, specie se il progetto di Trattato costituzionale proseguirà il suo cammino, sarà maggiore di quanto avvenuto finora. In questo quadro, se non possono qui ripercorrersi nel dettaglio le cause di queste difficoltà, ed enumerare i provvedimenti adottati, specie nell'ambito delle norme contro le discriminazioni, è opportuno valutare l'indirizzo presente nelle decisioni politiche più recenti e la valenza per la materia in questione delle norme del nuovo Trattato.

Le difficoltà verificatesi nell'ultimo quinquennio nel processo di attuazione delle proposte deliberate nel Consiglio straordinario di Tampere del 1999, specie nell'ambito delle problematiche connesse all'asilo e all'immigrazione, non sembrano

essere state ignorate nel recente Consiglio straordinario tenutosi nel novembre 2004. Nelle sue conclusioni si prende realisticamente atto della necessità di adottare un nuovo programma che consenta di affrontare le "nuove sfide" cui è chiamata l'Unione in questi settori.

Questa premessa sembra necessaria per valutare appieno le potenzialità individuabili nelle due novità costituite, da un lato, dalle conclusioni del Consiglio del 2004 e dall'altro dal testo del Trattato che ha adottato la Costituzione europea (d'ora in avanti TC nel testo). Se infatti è indubbio che la "solita distanza europea tra il dire e il fare" è verificabile anche in questo settore, soprattutto a causa dei veti posti dagli Stati all'esercizio delle competenze dell'Unione e non dall'inerzia della Commissione ¹², il rilievo che assume il TC in primo luogo, ed il richiamo ripetuto nelle conclusioni del Consiglio alle garanzie dei diritti fondamentali, costituiscono fattori innovativi da non sottovalutare.

Da un lato infatti, i diritti fondamentali, per loro natura si estendono anche alle persone provenienti dai paesi terzi, come dimostra la giurisprudenza costituzionale dei paesi membri dell'Unione, e quella italiana in particolare: si pensi alle garanzie a presidio della libertà personale, o al principio di parità di trattamento sui luoghi di lavoro o al diritto al ricongiungimento familiare. Dall'altro, le conclusioni adottate dal Consiglio nel 2004 indicano significativamente la Carta dei diritti, quale parametro da rispettare in relazione alle misure da adottare in materia di immigrazione e asilo. E ciò induce ulteriormente a collegare queste conclusioni al contenuto del TC, che ha raggiunto

¹² Si veda G. Amato, Immigrati, la Ue bloccata da troppi vincoli nazionali, in *Il Sole/24 Ore*, 15 agosto 2004, p. 1.

uno dei risultati più rilevanti provvedendo all'incorporazione della Carta europea dei diritti fondamentali. Il positivo collegamento tra questi tre elementi, costituiti dall'indirizzo del Consiglio, dai contenuti della Carta e dalla sua incorporazione nel TC, produce due conseguenze sul terreno delle politiche in tema di immigrazione e asilo.

In primo luogo, si osserva come nell'ambito dell'attuazione del programma dell'Aia, adottato dal Consiglio, “devono essere pienamente rispettati i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali di cui alla parte II del Trattato costituzionale, comprese le note esplicative, nonché dalla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati”¹³.

Il richiamo al rispetto della Carta non pare casuale, e può invece essere ricondotto a quell'orientamento che finora si è espresso in alcune significative decisioni giurisdizionali, secondo il quale i principi della Carta, pur nell'attuale fase transitoria in attesa dell'approvazione del Trattato costituzionale, costituiscono già un punto di riferimento per la definizione del comune patrimonio costituzionale europeo¹⁴.

Questo indirizzo conferma l'opinione di chi, come Alessandro Pace, ha osservato che “è ben difficile che un

documento solennemente proclamato e che sia stato predisposto ricorrendo alla tecnica giuridica ... non assuma di fatto rilevanza giuridica (nonostante che nelle intenzioni dei suoi autori, tale documento dovesse rivestire solo un'importanza politica), costituendo quanto meno un immediato ausilio interpretativo”.

Inoltre, sotto il profilo del contenuto, come è stato rilevato da vari autori e malgrado le intenzioni riduttive originarie, che negavano il suo valore giuridico, la Carta contiene una serie di norme di principio che ampliano la tradizionale sfera dei diritti fondamentali. E ciò rileva anche in riferimento alle persone immigrate. In tal senso può richiamarsi il valore della dignità umana, dichiarata inviolabile dall'art. II 61 del TC (che incorpora la Carta), e che trova la sua esplicitazione nella “spiegazione” allegata, dove si afferma che “la dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali”, e dove si richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia che ne ha sancito l'integrazione nel diritto dell'Unione.

Altre norme previste dalla Carta che assumono rilievo soprattutto quali presidi di garanzia della libertà personale sono quelle concernenti i diritti di libertà assicurati dall'art 5 della CEDU, incorporati nella Carta e recepiti dall'art. II 66 del Trattato costituzionale: come noto queste disposizioni indicano i casi nei quali è ammessa la restrizione della libertà personale, e tra queste è da richiamare la condizione di chi tenta di entrare illegalmente nel territorio di uno Stato ovvero sia oggetto di una procedura di espulsione.

In questo ambito è anche da richiamare l'art. II 79 della Costituzione, che vieta le espulsioni collettive e che nella logica delle norme dei protocolli

¹³ Si vedano le Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Bruxelles, 4/5 novembre 2004.

¹⁴ Per una ricognizione di tali sentenze, che vanno da quelle della Corte di Giustizia delle comunità europee ad alcune significative conclusioni dell'Avvocato generale, al Tribunale costituzionale spagnolo, ed alla stessa Corte costituzionale italiana, si veda S. Gambino, *Diritti fondamentali europei e Trattato costituzionale*, pubblicato nella rivista on-line ASTRID-Rassegna n. 1/2005. Ivi anche la successiva citazione di A. Pace nel testo.

CEDU, da cui trae origine, è finalizzato a garantire che ogni decisione di espulsione formi oggetto di un esame specifico e che non sia consentito espellere una pluralità di persone in quanto aventi una determinata nazionalità. Nella stessa prospettiva di tutela il par. 2 del medesimo articolo vieta le espulsioni verso paesi in cui esista un rischio serio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti degradanti: la norma recepisce i principi affermati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 3 della CEDU.

Ancora sul versante delle norme di protezione, occorre riferirsi all'art. II 65 TC, che al par. 3 prevede il divieto della tratta degli esseri umani. Come si legge nelle "spiegazioni" allegate, la norma deriva dalla garanzia prevista per la tutela della dignità della persona, e trova una definizione del fenomeno nell'allegato della Convenzione Europol. Tra gli aspetti applicativi vanno richiamati il cap. VI della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, che prevede l'impegno all'adozione di misure contro chiunque agevoli a scopo di lucro l'immigrazione clandestina, e la decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

Sul versante dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta e "spendibili" nell'ambito delle politiche di integrazione degli immigrati, sono invece da richiamare le disposizioni sulla non discriminazione, sulla libertà di circolazione, di lavoro e di associazione. In particolare, l'art. II 81 TC, prevedendo il divieto di qualunque discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni

politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, si indirizza agli organi dell'Unione ai fini dell'esercizio delle loro competenze, e si affinaca all'altra norma di cui all'art. III 124 che consente all'Unione l'emanazione di leggi europee per stabilire misure necessarie a combattere le discriminazioni.

Infine, l'art. II 75 TC garantisce ai cittadini dei paesi terzi autorizzati al lavoro negli Stati membri la parità di trattamento con i lavoratori europei, e l'art. II 72 TC garantisce ad ogni individuo il diritto di riunione e di associazione, secondo una formulazione che corrisponde, secondo le "spiegazioni" allegate, a quella dell'art. 11 della CEDU e che comprende pertanto anche la costituzione e l'adesione ad organizzazioni sindacali¹⁵.

Nella prospettiva dell'esame delle norme del Trattato costituzionale una ulteriore novità è rappresentata dalla disciplina delle competenze in materia di immigrazione e asilo. Queste si inseriscono nell'ambito dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, che è classificato dall'art. I 14 TC tra i settori di competenza concorrente nei quali possono intervenire leggi e leggi quadro europee, accanto alla disciplina statale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

L'immigrazione e l'asilo rientrano quindi a pieno titolo tra le competenze dell'Unione, e come per altri settori viene superata la suddivisione tra i "pilastri" che fino al Trattato di Amsterdam aveva limitato

¹⁵ Più in generale, sui diritti fondamentali si veda M. Cartabia, I diritti fondamentali e la cittadinanza, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), La Costituzione europea, Bologna, Il Mulino 2004, p. 57 ss.

formalmente la competenza europea in questi ambiti.

Inoltre, l'art. I 42 ha provveduto a "costituzionalizzare" le conclusioni del vertice di Tampere del 1999, specificando che l'Unione costituisce uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia attraverso l'adozione di leggi e leggi quadro intese a ravvicinare le normative degli Stati membri nelle materie di cui alla parte III (tra cui sono comprese l'asilo e l'immigrazione) e favorendo la reciproca fiducia tra gli Stati mediante il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziali ed extragiudiziali; la creazione dello spazio comune in questione è anche significativamente richiamato all'art. I 3 tra gli obiettivi dell'Unione, e ciò fa ritenere che il rispetto dei diritti fondamentali non costituisca più soltanto "un mero limite imposto all'azione delle istituzioni comunitarie" ma che esso debba essere interpretato secondo un indirizzo dinamico, secondo il quale le istituzioni europee sono chiamate ad un ruolo promozionale, come indicato dall'art. 51 della Carta (II 111 TC), che specifica che gli organi europei sono chiamati a rispettare i diritti (sanciti dalla stessa Carta), osservarne i principi e promuoverne l'applicazione secondo le rispettive competenze".

Anche per questi richiami è quindi importante il riferimento ai diritti fondamentali operato nelle conclusioni del Consiglio del novembre 2004 da cui si è partiti.

L'esercizio delle competenze condivise in tema di circolazione dei cittadini dei paesi terzi costituirà quindi un banco di prova per l'Unione in questa materia. L'art. 45 della Carta (II 105 TC), oltre a garantire il diritto di libera circolazione e soggiorno per i cittadini europei, prevede che tale libertà possa essere estesa ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

In tal senso, l'attuazione di questa norma si collega all'esercizio delle competenze attribuite all'Unione dalla parte III, artt. 265 ss. TC, dedicata alle politiche relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione. L'area delle politiche richiamate e delle competenze che ne derivano sono quindi sistematizzate nell'ambito del TC, confermando gli esiti del Trattato di Amsterdam che aveva "comunitarizzato" questi settori; è inoltre previsto il passaggio alla procedura di codecisione, ferma restando la potestà degli Stati nella determinazione delle rispettive quote di immigrazione, in relazione alle esigenze dei rispettivi mercati del lavoro.

In particolare, l'art. III 265 richiama le competenze relative alla disciplina dei visti di breve durata, alla libertà di circolazione negli Stati membri per coloro che ne siano titolari, mentre l'art. III 267 è dedicato all'area delle competenze concernenti l'immigrazione di lunga durata, finalizzate allo sviluppo di "una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani". Oltre ai visti, anche per ricongiungimento familiare, questa materia comprende la definizione dei diritti degli immigrati regolarmente soggiornati in uno Stato membro, compresa la libertà di circolazione, le misure di allontanamento e di rimpatrio. A questo fine, l'Unione è abilitata a concludere accordi di riammissione nei paesi terzi di stranieri irregolari; inoltre, può varare misure di incentivazione alla integrazione.

Una nuova disposizione (art. III 268), che assume particolare rilievo per l'Italia, prevede che le politiche dell'Unione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione di responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Questa solidarietà potrà attivarsi in presenza di emergenze caratterizzate dall'afflusso straordinario e improvviso di cittadini di paesi terzi in uno Stato membro.

Infine, devono segnalarsi le competenze in tema di asilo, sottolineando il richiamo alla convenzione di Ginevra e ai protocolli relativi allo status di rifugiato. A questo fine la normativa europea dovrà disciplinare in modo uniforme tale status, prevedendo anche particolari forme di protezione sussidiaria a favore di coloro che pur non presentando i requisiti per l'asilo europeo necessitano di protezione internazionale, così come forme di protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio. Anche le relative procedure dovranno essere regolate secondo principi comuni.

Quali prospettive per una nuova revisione della legge sull'immigrazione ?

Se la valenza, anche simbolica, assunta dalla legge Bossi Fini nell'ambito del dibattito politico italiano negli ultimi anni, oltre alle disfunzioni evidenti nella sua attuazione, conducono a ritenere che ad un eventuale cambio della maggioranza politica farà seguito una nuova riforma, i contenuti cui essa dovrebbe ispirarsi restano ancora indefiniti. Per molti versi, può osservarsi che la situazione attuale appare ancor più problematica di quella nella quale, all'inizio della scorsa legislatura si decise di avviare un processo organico di riforma sfociato nella approvazione della legge

n. 40/1998 e nel successivo testo unico n. 286. In quella fase era univocamente avvertita l'esigenza di uscire dall'emergenza di una legislazione per decreti che si era succeduta per anni¹⁶. Attualmente la situazione appare contraddittoria e per alcuni versi paradossale: si è proceduto alla revisione della legge n. 40/1998, oltre che con la legge n. 189/2002 con una serie di decreti legge che hanno suscitato varie critiche, tra i quali quello che ha attribuito competenza ai giudici di pace in materia di espulsioni¹⁷; è stata realizzata una sanatoria di vastissima portata, e la legge n. 189/2002 è rimasta in buona misura inapplicata, se si pensa alle difficoltà descritte in relazione alle norme sulle procedure di ingresso. A ciò si aggiunga che l'intera parte della legge dedicata alla riforma del diritto di asilo non ha trovato alcuna attuazione: il relativo regolamento è stato approvato con D.P.R. n. 303/2004, ed è entrato in vigore nell'aprile 2005. Infine, le norme sulle espulsioni sono state ritenute illegittime dalla Corte costituzionale, e l'intera strumentazione del collegamento tra

¹⁶ Su questi sviluppi, legati alla legislazione dell'emergenza degli anni Novanta del secolo scorso, si veda R. Finocchi Ghersi, Il testo unico sull'immigrazione, in questa Rivista, n. 17/1999. Sottolineano come la fase attuale rappresenti un "convulso susseguirsi di normative che continuano a caratterizzare le politiche migratorie nel nostro Paese" L. Pepino, A. Caputo, Giudice di pace, riserva di giurisdizione e libertà dagli arresti, in *Questione Giustizia*, n. 1/2005, p. 9.

¹⁷ Il riferimento è al decreto legge n. 241/2004, conv. dalla legge n. 271/2004, per il cui commento si rinvia allo scritto citato alla nota che precede. Il decreto è stato adottato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 222/2004, (v. supra nel testo), ed ha attribuito al giudice di pace la competenza sui ricorsi avverso i provvedimenti di espulsione amministrativa e sulle convalide dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e del trattenimento nei centri di permanenza temporanea.

espulsione amministrativa e sanzioni penali attende una revisione complessiva.

In questo quadro, l'esigenza di riformare le procedure per l'ingresso regolare degli stranieri immigrati è da tempo avvertita. Nella prima fase di attuazione della legge n. 40/1998, lo strumento dello "sponsor" quale garante di ingressi per ricerca di lavoro era inteso come valvola permanente per facilitare gli ingressi regolari e limitare il ricorso alla clandestinità per gli immigrati che a determinate condizioni possono procurarsi un lavoro o un'altra forma di garanzia che ne consenta l'emersione". Ma il problema, specie dopo l'eliminazione da parte della legge n. 189 di questo strumento, indubbiamente permane ed è aggravato dalla riduzione del numero degli ingressi consentiti annualmente con le quote e dalla politica a favore dell'immigrazione "usa e getta" perseguita in relazione al lavoro stagionale dall'attuale governo. In questa materia pare necessario, in prospettiva, intervenire su più fronti.

In primo luogo, occorre semplificare in modo radicale le procedure relative all'ingresso, al visto, al rinnovo del permesso ed al ricongiungimento familiare. In questo senso si dovrebbero eliminare o rivedere comunque tutte le prescrizioni che collegano il permesso a requisiti di reddito, introdurre forme di silenzio-assenso ed il rispetto di termini perentori, nonché un vero sportello unico che elimini le duplicazioni (visto, permesso, autorizzazione al lavoro). E' giusto riconoscere che in questa area l'innovazione della legge Turco Napolitano fu limitata allo "sponsor" che ebbe però vita molto breve.

Lo stesso fine può anche essere perseguito prevedendo una forma di regolarizzazione permanente di coloro che si trovino sul territorio da tempo e

che possano provare di lavorare effettivamente. A questo fine può riproporsi lo strumento dello "sponsor", ovvero la possibilità di convertire i permessi brevi (anche per turismo) in permesso di lavoro. In questa direzione si muovano alcune proposte della CGIL.

L'obiezione da tener presente è che un sistema di questo tipo rischia di vanificare del tutto il sistema basato sulle quote, che invece merita di essere conservato, anche se con significativi correttivi rispetto alla situazione attuale. A questo scopo le quote potrebbero diventare uno strumento più flessibile, escludendo dalla loro area applicativa il lavoro domestico e di cura, per il quale dovrebbero operare gli strumenti cui si è fatto riferimento, e consentendo accordi di programma tra Regioni, associazioni datoriali ed enti locali per l'ingresso di manodopera anche in deroga.

Sembra comunque opportuno conservare lo strumento delle quote, malgrado le proposte della loro eliminazione, che sono state più volte avanzate da fronti opposti dello schieramento politico e delle forze sociali (es. Confindustria, Lega Nord, ovvero settori dell'associazionismo e della stessa cultura giuridica progressista). E' infatti preferibile che permanga uno strumento di governo del fenomeno migratorio, che in prospettiva dovrebbe sollecitare una riforma dell'amministrazione del settore sottraendone il monopolio al Ministero dell'interno, che costituisca la manifestazione di una responsabilità pubblica nella decisione relativa agli ingressi e che non deleghi tutta la loro gestione al mercato. E ciò soprattutto se si intende mantenere ed accrescere un livello dignitoso di welfare anche nei confronti degli immigrati.

Per evitare una eccessiva "visibilità politica" all'atto annuale di

determinazione delle quote, che sollecita polemiche e spinte che riducono il numero degli ingressi consentiti, si potrebbe stabilire nel documento programmatico triennale (ancora formalmente previsto, anche se anch'esso non adottato nei termini) una quota annuale permanente, basata sulla serie storica degli ingressi verificatisi nell'ultimo quindicennio.

Infine, si osserva che il tema dell'assetto organizzativo e funzionale delle amministrazioni pubbliche che esercitano competenze in riferimento al fenomeno dell'immigrazione è rimasto in questi anni ai margini del dibattito che si è sviluppato nella materia.

Malgrado due leggi di riforma susseguitesì a breve distanza, l' acceso dibattito politico che ne è seguito specie durante le ultime campagne elettorali, e il progressivo procedere nello stesso lasso di tempo del più rilevante processo di riforme amministrative della storia repubblicana, l'attenzione, anche degli studiosi, alle esigenze poste alle amministrazioni pubbliche dal radicamento dell'immigrazione quale fenomeno ormai strutturale e tra i più rilevanti della nostra epoca, è rimasta scarsa.

Le analisi, specie in ambito giuridico e istituzionale, sono state rivolte soprattutto agli aspetti legati alla sicurezza e, per converso, all'esame critico delle norme che dovrebbero garantire l'immigrato, anche se clandestino, nel procedimento di espulsione. In questo senso, può ritenersi che l'attenzione degli studiosi sia stata condizionata dalle contrapposizioni del dibattito politico, che si è svolto pressochè interamente su questi temi.

Inoltre, nei pochi approfondimenti di più ampio respiro, il tema è stato affrontato facendo riferimento alla "condizione giuridica dello straniero", che evoca nozioni scarsamente utili

nell'ambito delle esigenze di governo dell'immigrazione, quali ad esempio quella di reciprocità. Questa prospettiva non considera le implicazioni poste dalla natura di fenomeno di massa dell'immigrazione, concentrandosi sul solo tema delle garanzie formali dei diritti dello straniero, senza approfondire gli aspetti, pure cruciali ai fini del concreto rispetto dei diritti, presenti nell'ambito delle procedure amministrative e delle modalità di adozione delle decisioni di governo del settore.

In primo luogo, occorrerebbe procedere ad una ricognizione delle funzioni e della loro dislocazione nei vari livelli di governo. Da questo esame emerge l'alto grado di frammentazione attualmente esistente. Per giungere a proposte operative appare necessario esaminare l'impatto che le recenti riforme amministrative e costituzionali (riforma del titolo V della Costituzione) hanno prodotto sull'assetto, almeno formale, dei livelli di governo interessati. Queste norme di riforma sono contenute sia in atti generali, sia nelle leggi sull'immigrazione (es. disposizioni sullo "sportello unico").

Il profilo che sembra emergere è quello di una sostanziale estraneità dell'amministrazione dell'immigrazione ai processi di riforma in atto. Gli indirizzi recenti, favoriti anche dalle reiterate sanatorie di immigrati clandestini, sono indirizzati verso l'accentramento delle decisioni in capo al Ministero dell'interno, con la conseguente emarginazione di nuove funzioni, quali quelle connesse con l'integrazione dell'immigrazione di lungo periodo. Il fenomeno resta quindi dominato dalle esigenze di sicurezza, che seppure rilevanti non paiono in grado di fondare le basi di un assetto di governo dell'immigrazione nel quale possano

esprimersi le esigenze di programmazione, selezione degli ingressi e di sostenibilità sociale del fenomeno.

Da questo esame scaturisce la necessità di una riforma amministrativa basata sulla razionalizzazione dell'assetto funzionale nei vari livelli di governo, allo scopo di superare la frammentazione attualmente esistente. La proposta potrebbe anche configurare il superamento del modello ministeriale ed il ricorso ad un'agenzia che, sul modello nordamericano, contribuisca allo scopo perseguito.

Accanto al terreno organizzativo, la revisione a dovrebbe riguardare le procedure, nel senso della loro radicale semplificazione. Il continuo formarsi di sacche di clandestinità costituisce la riprova più evidente della loro farraginosità, di sovrapposizioni (es. permessi e visti) e inutili tortuosità nella illusoria convinzione che in tal modo si pone un freno ad un fenomeno temuto e non governato. L'analisi dovrebbe riguardare tutti i più importanti procedimenti, da quelli relativi alla determinazione delle quote annuali a quelle relative ai permessi.

Un ultimo aspetto problematico, anch'esso connesso all'amministrazione, concerne la gestione dei Centri di permanenza temporanea. Qui il legislatore del 1998 scelse di istituire queste strutture finalizzate ai trattenimenti temporanei dello straniero da espellere al di fuori delle strutture penitenziarie, proprio per escludere l'assimilazione al carcere. Il paradosso è stato rappresentato dall'attuazione che ne è seguita. Nell'ispirazione originaria la gestione avrebbe potuto essere realizzata anche con organismi associativi e del terzo settore, laddove in realtà essa è rifluita solo sugli organismi di pubblica sicurezza, con la conseguenza di contribuire

all'incertezza delle garanzie e dello stato delle persone trattenute, in molti casi più disagiata e precario di quanto non avvenga negli istituti di pena.

Comunicazioni del Ministro dell'Interno Pisanu sull'immigrazione

Senato della Repubblica - 29 giugno 2005

PISANU, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, onorevoli senatori, sono ormai noti i gravi episodi criminosi che nelle ultime settimane hanno avuto come protagonisti migranti clandestini. Risparmierò quindi all'Assemblea la ricostruzione dei fatti, limitandomi a sottolineare che in tutti i casi, dall'omicidio di Varese agli stupri di Milano e Bologna, i responsabili sono stati rapidamente individuati e assicurati alla giustizia. Ciò conferma, in primo luogo, le elevate capacità investigative delle nostre forze di polizia, alle quali intendo rinnovare da qui il più sentito apprezzamento per la professionalità e l'efficacia della loro azione repressiva.

Ma questa specifica capacità di reazione è dovuta anche all'articolato dispositivo di sicurezza messo in atto nei confronti degli esiti più gravi dell'immigrazione clandestina, i quali, come è noto, sono, oltre al lavoro nero, la prostituzione, la violenza, la criminalità. Non ho certo aspettato i fatti di Bologna e Milano per denunciare questi rischi e in particolare il continuo degradare di larghe frange dell'immigrazione clandestina verso la delinquenza comune, la manovalanza criminale e perfino la criminalità organizzata e ho fornito a questo proposito dati allarmanti che confermo nella loro interezza.

Ma proprio questi dati e l'analisi obiettiva dell'ultima regolarizzazione dimostrano in maniera inequivocabile che la grande maggioranza dei clandestini non è fatta di delinquenti, bensì di donne e uomini spesso vittime di sfruttamento spietato nel mercato turpe della prostituzione e del lavoro nero. Ribadisco dunque che l'equazione «immigrati clandestini uguale criminali» è infondata e incivile (*Applausi*), ma con eguale forza ribadisco che il degrado dell'immigrazione clandestina contribuisce pesantemente alla delittuosità complessiva nel nostro Paese.

Sottolineo in ogni caso che il problema è stato percepito ed affrontato tempestivamente con un diversificato complesso di misure, tra le quali voglio ricordare qui anche le operazioni

denominate «vie libere», che non a caso erano e sono mirate sui clandestini, la prostituzione, il traffico di droga e lo smercio di prodotti contraffatti.

Nel suo complesso è un sistema che funziona e che - lo ripeto - sarebbe sbagliato sottoporre ora a sterzate improvvise, per inseguire l'ondata emotiva causata da eventi che certamente spaventano ed addolorano per la loro efferatezza. Resta ferma, peraltro, la possibilità di modificare gli strumenti operativi e le modalità di intervento delle forze dell'ordine in rapporto all'evoluzione del rischio. In quest'ottica si stanno predisponendo iniziative di prevenzione e contrasto mirate su ambienti e situazioni particolari.

Il Governo e il Ministero dell'interno non intendono comunque discostarsi di un passo dalla linea fin qui seguita. Chi vuole immigrare in Italia deve farlo secondo le regole stabilite dalle nostre leggi e dai trattati internazionali. Chi invece intende violare quelle regole deve sapere che, prima o poi, dovrà piegarsi alla forza dello Stato di diritto.

Mi è sinceramente dispiaciuto, signor Presidente e onorevoli senatori, dover rilevare che i gravi delitti di Varese, Milano e Bologna hanno suscitato polemiche oltremodo confuse, nelle quali sono state affastellate questioni assai diverse tra loro e piuttosto complesse.

Probabilmente non ha giovato alla chiarezza della discussione la contemporanea ripresa degli sbarchi a Lampedusa e sulle coste meridionali della Sicilia. Ma è proprio di chiarezza che ora abbiamo bisogno. Perciò, mi auguro che il confronto odierno sia sereno, approfondito e costruttivo nell'interesse del Parlamento, dell'opinione pubblica e anche - ma sarei tentato di dire soprattutto - delle migliaia di migranti che guardano all'Italia come ad una meta da raggiungere ad ogni costo, compreso quello della propria vita.

Se trasmettiamo a costoro l'immagine di un Paese incerto o lassista, di fatto li incoraggiamo a violare le nostre frontiere e

così peggioriamo la situazione, perché mentre da un lato offriamo ulteriori possibilità di guadagno ai gruppi criminali che organizzano l'immigrazione clandestina, dall'altro lato conduciamo questi disperati verso la disperata alternativa tra lavoro nero e forme più gravi di illegalità attiva, gettando così le premesse della reazione razzista o xenofoba.

Occorre dunque essere chiari e distinguere con precisione le differenti questioni che abbiamo di fronte, dando ad ognuna di esse il suo preciso e veritiero nome. Le questioni sono: il contrasto dell'immigrazione clandestina, la lotta senza quartiere ai nuovi mercanti di esseri umani, l'accoglienza degli immigrati, le modalità di esercizio del diritto di asilo, la protezione dei rifugiati, il governo dell'immigrazione legale e l'integrazione degli immigrati regolari.

Non è ovviamente questa l'occasione per trattare gli ultimi due argomenti, che non sono peraltro di mia specifica competenza.

Voglio tuttavia ripetere, quasi a premessa di quanto altro sto per dire, che, a mio avviso, il governo intelligente dell'immigrazione regolare è uno degli strumenti più efficaci per combattere l'immigrazione clandestina. Cercherò ora di dare il mio contributo alla discussione con alcune doverose puntualizzazioni.

L'azione di contrasto svolta nell'ultimo triennio ha drasticamente ridimensionato il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare. Una volta azzerati i flussi provenienti dall'Albania e dalla Turchia verso la Puglia e la Calabria, oggi gli sbarchi avvengono solo a Lampedusa e sulle coste siciliane, con una forte riduzione del numero complessivo degli arrivi illegali.

Dai 23.700 - trascuro i decimali - clandestini sbarcati in Italia nel 2002, si è passati ai 14.300 del 2003 (meno 42,5 per cento) e quindi ai 13.600 del 2004, con un'ulteriore diminuzione del 4,9 per cento. Il dato parziale di quest'anno fino al 15 giugno registra 5.340 persone in arrivo. Se estendiamo il confronto agli anni 2000 e 1999, la diminuzione risulta ancora più forte, essendo rispettivamente del 49 e del 72,7 per cento.

Solo per brevità ho parlato genericamente di sbarchi. In realtà, come sapete, spesso si tratta di naufragi, o comunque di situazioni a grave

rischio, vuoi per le cattive condizioni meteorologiche, vuoi per la fragilità dei natanti, le tragiche carrette del mare.

Possiamo dire a voce alta in Europa che l'Italia ha salvato così migliaia di vite umane, intervenendo non solo nelle acque interne, ma anche in quelle internazionali. E possiamo aggiungere che in quei frangenti gli operatori delle nostre Forze dell'ordine, delle Capitanerie di porto e della Marina militare hanno sempre dato prova di grande professionalità ed altrettanta umanità. Basti ricordare le decorazioni concesse nei giorni scorsi dal Presidente della Repubblica con questa specifica motivazione alle bandiere della Guardia di finanza e della benemerita Arma dei carabinieri.

Accanto all'immigrazione clandestina via mare, devo ricordare un'altra realtà molto più importante e spesso trascurata: quella dei clandestini che giungono in Italia attraverso altri Paesi dell'area di Schengen. Per essere più preciso, ricordo, come risulta dall'esame delle circa 700.000 domande dell'ultima regolarizzazione, che il 75 per cento dei presentatori erano entrati legalmente in area di Schengen, per poi rimanervi illegalmente; erano entrati, cioè, come normali turisti e, scaduto il permesso, vi si erano trattenuti. Un altro 15 per cento era entrato in Italia in maniera fraudolenta, e di conseguenza solo il restante 10 per cento era arrivato da noi sbarcando sulle coste del Meridione. Questo vuol dire che l'immigrazione clandestina via mare rappresenta, nelle migliore delle ipotesi, il 10 per cento della immigrazione clandestina totale che si riversa sul nostro Paese.

Le stesse analisi, ripetute su tutti i clandestini rintracciati in Italia nel 2004 (cito ovviamente quella più recente), hanno condotto alla seguente stima: i cosiddetti *overstayers*, cioè i cittadini extracomunitari entrati a vario titolo e rimasti dopo la scadenza dello stesso titolo, sono il 67 per cento; sono quasi raddoppiati, invece, salendo al 29 per cento, gli stranieri che hanno fraudolentemente attraversato i nostri confini e si è, dunque, dimezzato il numero degli sbarcati, ormai scesi al 4 per cento del totale.

Naturalmente, i clandestini rintracciati sul territorio nazionale, muniti o no di documenti, vengono condotti nei centri di permanenza

temporanea (dei quali più avanti parlerò) in attesa che il giudice di pace convalidi i provvedimenti di trattenimento o di espulsione.

Nell'ultimo triennio, il numero complessivo degli espulsi e dei respinti alla frontiera è stato di 88.501 nel 2002, di 65.163 nel 2003, di 59.965 nel 2004; quest'anno, fino al 15 giugno, la cifra è di 25.636.

La graduale diminuzione di questo dato sconta gli effetti della regolarizzazione del 2002-2003 e, in parte, è dovuta anche all'irrigidimento delle procedure conseguente alle note decisioni della Corte costituzionale.

Dalle cifre che ora ho esposto viene una duplice, inequivocabile conferma: il contrasto dell'immigrazione clandestina ha ottenuto successi rilevanti, che rischiano però di essere vanificati dalla carenza dei controlli alle altre frontiere esterne dell'Unione Europea.

Ecco perché solo in sede Europea possiamo definire e attuare misure veramente efficaci. A questa convinzione ho improntato la mia iniziativa durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione. Oggi il problema è stabilmente inserito nell'agenda dei Ministri dell'interno e della giustizia, ma i risultati finora ottenuti sono piuttosto deludenti.

Possiamo perciò realisticamente prevedere che, almeno nell'immediato, dovremo fare affidamento ancora sulle nostre sole forze per difendere confini che non sono più soltanto nazionali, ma europei.

Molte polemiche sono state sollevate a proposito del trattamento degli immigrati clandestini e delle procedure di respingimento alla frontiera. Sento spesso risuonare espressioni quali «espulsioni di massa», «deportazioni», «lager». Come italiano me ne sento offeso; come Ministro dell'interno ho il dovere di respingerle, perché diffamano le nostre forze dell'ordine e tutti coloro che nell'amministrazione si applicano con generoso impegno a questo difficile settore.

Voglio perciò tornare sulle attività svolte dal Ministero dell'interno in occasione dei massicci sbarchi a Lampedusa. Prendo ad esempio, anche per comodità di analisi, quelli verificatisi nell'autunno del 2004 e nello scorso mese di marzo, quando, nell'arco di pochi giorni, alcune organizzazioni criminali operanti in Italia, in Libia e altrove, hanno

riversato sull'isola un eccezionale numero di migranti, creando situazioni di pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza.

In questo modo hanno raggiunto l'isola più di 3.000 persone, di cui 1.787 tra la fine di settembre e i primi di ottobre 2004 e 1.235 intorno alla metà di marzo di quest'anno.

Vediamo cos'è realmente accaduto e cosa normalmente in questi casi accade. Innanzitutto, queste persone hanno immediatamente ricevuto assistenza medica, vitto, vestiario, altri beni di prima necessità e informazioni in più lingue sui diritti previsti dalle nostre leggi e dalla Convenzione di Ginevra. I gruppi familiari sono stati ricongiunti. A tutti è stata data la possibilità di esporre la propria situazione personale e di chiedere asilo politico facendo conoscere le persecuzioni eventualmente sofferte nel Paese di origine. L'intenzione di presentare questa richiesta è stata manifestata da circa un terzo dei migranti in questione, per l'esattezza da 965 persone che sono state quindi trasferite nei centri di accoglienza per l'espletamento della relativa procedura.

Oltre la metà di costoro, cioè 561 clandestini, sono poi fuggiti dai suddetti centri, spesso con azioni preordinate e violente che hanno causato il ferimento di numerosi appartenenti alle Forze dell'ordine e molti danni materiali. Sono stati invece respinti in Libia, Paese di ultima provenienza, 1.647 stranieri, quasi tutti di nazionalità egiziana. Altri 126 sono stati rimpatriati direttamente in Egitto.

Preciso che la maggior parte di costoro dichiara false origini palestinesi o irachene per tentare così l'accesso fraudolento alle procedure d'asilo e subito dopo la fuga, come appena detto. È accertato che sono gli stessi trafficanti a dare istruzioni in questo senso e solo grazie all'intervento di interpreti specializzati e alla collaborazione di diversi uffici consolari si riesce ad individuare la vera nazionalità dei clandestini. Tutti i respingimenti sono stati effettuati con provvedimenti individuali, come previsto dalla legge italiana e dai principi del diritto internazionale, in virtù di intese con la Libia e l'Egitto e pur in assenza di formali accordi di riammissione.

Il diritto internazionale prevede infatti che mancando tali accordi ciascuno Stato è

comunque tenuto a riaccettare quanti, cittadini o no, siano partiti dal proprio territorio per entrare illegalmente in quello di un altro Paese. Tanto per intenderci, onorevoli colleghi, se uno di noi si presentasse senza documenti all'aeroporto di Londra o di Zurigo, verrebbe immediatamente rispedito nel Paese di ultima provenienza.

Per quanto riguarda la Libia, occorre tener presente che sin dal 13 dicembre 2000 vige un accordo di collaborazione in materia di sicurezza, firmato dall'allora ministro degli affari esteri Dini, che prevede anche la lotta alle organizzazioni criminali che sfruttano l'immigrazione clandestina.

E' sulla base di questo accordo che, in seguito all'intensificarsi dei flussi illegali provenienti dalla Libia, sono state adottate intese operative per rafforzare l'azione di contrasto. Pertanto, in occasione degli ultimi sbarchi, hanno operato a Lampedusa squadre miste di investigatori italiani e libici.

A conforto di tali intese, ricordo che su iniziativa italiana il Consiglio dei ministri dell'interno e della giustizia ha approvato, il 3 giugno scorso, un importante documento per l'avvio della cooperazione euro-libica in materia di immigrazione, impegnando l'Unione Europea a sostenere lo sviluppo delle capacità libiche non solamente per la gestione dei flussi migratori ma anche per la protezione dei rifugiati e la tutela dei diritti umani. Questa linea verrà ripresa con particolare vigore, come mi ha assicurato il collega Clarke, nel prossimo semestre di Presidenza britannica, che intende valorizzarla nel contesto del più ampio dialogo euro-africano.

Sugli stessi problemi si è già delineata una larga intesa con i colleghi di Germania, Francia, Regno Unito e Spagna; ne discuterò con loro il 4 e il 5 luglio prossimi.

Ho prima fatto cenno all'uso fraudolento delle procedure di asilo da parte di molti clandestini e vorrei tornare ora brevemente su questo tema per mettere a fuoco alcuni aspetti rimasti in ombra nelle polemiche dei giorni scorsi. Nel triennio 2002-2004 le richieste di asilo si sono quasi dimezzate, passando dalle circa 16.900 del 2002 alle circa 8.700 del 2004. Ciò è dovuto alla netta diminuzione degli arrivi di turchi, iracheni e iraniani, che è stata solo in

parte compensata dal contemporaneo aumento dei flussi provenienti dal Corno d'Africa e dall'Africa centrale.

Ancora più significativo è l'andamento della percentuale delle domande accolte sul totale di quelle presentate: è stata del 7 per cento nel 2002, del 6,5 per cento nel 2003, del 9 per cento nel 2004. Ma quel che più conta è che la grande maggioranza dei dinieghi, vale a dire circa il 60 per cento nel triennio considerato, deriva dal fatto che i richiedenti si sono resi irreperibili prima che la procedura si concludesse. Queste sono le dimensioni reali dell'uso strumentale della domanda di asilo, che diviene così un mezzo per eludere l'immediato respingimento o il rimpatrio. E questi dati concordano largamente con quelli che si verificano negli altri maggiori Paesi europei.

Per completezza preciso che, sempre nel triennio 2002-2004, è invece aumentato il numero di migranti che, dopo il rigetto della domanda di asilo, hanno comunque ricevuto forme adeguate di protezione temporanea o umanitaria. La percentuale delle persone protette è passata, infatti, dal 3,9 per cento del 2002 al 26,8 per cento del 2004, segno evidente che non vi sono mai stati respingimenti di massa, ma interventi scrupolosi sul piano legale e sul piano umanitario.

Alla luce di queste cifre, mi sembrano davvero infondate e offensive le critiche che talune organizzazioni hanno mosso alle procedure applicate dalla Polizia di Stato e dall'Amministrazione dell'interno.

Aggiungo che l'Italia, a differenza di altri grandi Paesi europei, non è mai stata condannata dalla Corte di Strasburgo per violazione della Convenzione sui diritti dell'uomo e delle norme che proteggono gli stranieri soggetti ad espulsione. Tra queste norme vi sono - come è noto - il divieto di trattamenti inumani o degradanti e quello, tante volte evocato, di espulsioni di massa o senza procedure.

La Corte ha invece sospeso, con una pronuncia di carattere interlocutorio, i provvedimenti di allontanamento - come ha riferito la stampa nazionale - di undici immigrati irregolari sbarcati a Lampedusa. Per instaurare il giudizio vero e proprio

davanti alla Corte, i ricorrenti devono esperire prima tutti i mezzi di ricorso previsti dall'ordinamento italiano, ma non risulta che alcuno di loro lo abbia fatto.

Concludendo, veniamo ai Centri di permanenza temporanea e assistenza, più noti come CPT. Contro queste strutture, è in atto da tempo una furibonda campagna politica condotta da associazioni e gruppi diversi, italiani e stranieri. Non sorprende che, nel clima che si è creato, si siano inseriti eversori e terroristi, con assalti alle strutture e attentati ai volontari che vi operano generosamente.

Nei giorni scorsi, il centro di Lampedusa ed altri centri italiani sono stati minuziosamente ispezionati dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil Robles. Ora attendiamo serenamente la sua relazione ufficiale. Sono convinto che, pur indicando qualche carenza da colmare, essa farà giustizia di tante illazioni, menzogne e calunnie.

A settembre è prevista la visita di una delegazione ufficiale del Parlamento europeo, che si recherà anche a Malta, in Spagna, Polonia, Regno Unito e Grecia. Attendo con una certa curiosità di conoscere l'analisi comparata di queste diverse realtà e sono certo che, dal confronto, l'Italia non uscirà affatto male, anzi.

Ieri, con solerte anticipo sulla visita ufficiale, sono giunti a Lampedusa dodici parlamentari europei e dieci accompagnatori. Nell'occasione, sono state fatte osservazioni che hanno subito ricevuto risposte puntuali (anche quella che denunciava la carenza nella farmacopea di creme abbronzanti); osservazioni che, comunque, mi riuscirebbe difficile commentare.

Personalmente, sulla base dell'esperienza di questi anni, ritengo necessaria una rete nazionale di strutture per l'immigrazione, dedicate all'accoglienza temporanea e all'espletamento delle pratiche amministrative connesse all'asilo, alla protezione umanitaria o alla espulsione dei clandestini.

Per non lasciare equivoci, penso che in ogni Regione questi compiti dovrebbero essere affidati ad almeno un centro polifunzionale per il controllo dell'immigrazione.

Si tratta, voglio ripeterlo, di strutture indispensabili alla cui gestione potrebbero

utilmente concorrere anche le autonomie locali e le organizzazioni dotate di specifica competenza come l'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) e il CIR (Consiglio italiano per i rifugiati).

Del resto, già oggi l'ANCI, l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, e l'ACNUR, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, partecipano con voto deliberante alle nostre Commissioni territoriali per l'asilo, e questo caso è raro in Europa.

Va da sé che, in mancanza di centri, i clandestini avrebbero totale libertà di movimento sul territorio regionale, con tutto ciò che ne può derivare, come l'esperienza anche recente insegna.

Non è certo per caso che centri di trattenimento per immigrati irregolari si trovino anche in Francia, Belgio, Regno Unito, Spagna, Ungheria e così via, mentre altri Paesi - badate bene, onorevoli senatori - trattengono i clandestini presso istituti di pena o stazioni di polizia.

I CPT non li ha inventati la legge Bossi-Fini. Questo Governo li ha soltanto ereditati e migliorati, riconoscendone l'utilità.

Chi oggi volesse chiuderli con la forza deve sapere che violerebbe la legge e si esporrebbe alle conseguenti sanzioni penali.

E chi, sopprimendo i CPT, volesse così escludere qualsiasi possibilità di espellere i clandestini e, per dirla tutta e chiara, aprire indiscriminatamente le frontiere, chi davvero volesse fare questo deve sapere che metterebbe così l'Italia fuori dagli Accordi di Schengen.

Siamo dunque di fronte a possibili violazioni della legalità interna, comunitaria e internazionale. Nessuno può farsene promotore a cuor leggero, tanto meno se riveste importanti cariche elettive.

Non sarò io, da Ministro dell'interno, da Ministro di garanzia, a cercare lo scontro istituzionale. Ma sia chiaro a tutti che non verrò mai meno al dovere di far rispettare la legge e tutelare la sicurezza dei cittadini.

Altra cosa, invece, sarebbe discutere del problema in spirito di leale collaborazione, come vuole la norma costituzionale, misurandosi sul terreno delle soluzioni possibili, che solo il Parlamento nazionale può adottare nella sua sovranità.

Signor Presidente, onorevoli senatori, questioni complesse come queste, nelle quali si intrecciano diritti inalienabili della persona umana e salvaguardia della sicurezza dei cittadini, non possono essere affrontate a colpi di pregiudiziali ideologiche o proposte brutalmente semplificatorie.

Al contrario, esse richiedono una scrupolosa analisi dei dati, una sincera disponibilità al dialogo, un impegno comune alla ricerca delle soluzioni migliori.

Ognuno, dunque, faccia la sua parte e si assuma le proprie responsabilità. Io continuerò ad assumermi le mie, con la profonda convinzione che l'ordine pubblico e la sicurezza sono priorità assolute.

I CPT non sono lager. Chiuderli? È da irresponsabili

Intervista a Giorgio Napolitano – Corriere della Sera, 3 luglio 2005

È “irresponsabile” chiedere la chiusura dei Cpt. “Non c’è alcuna alternativa” a essi. Si può discutere su come vengono gestiti e chiedere maggiori garanzie, ma senza “demagogia”. A entrare in rotta di collisione con la linea dura scelta da Nichi Vendola e dai governatori di centrosinistra delle zone di frontiera, non è un esponente della Cdl, ma Giorgio Napolitano, figura storica dell’ex PCI, già presidente della Camera, ora membro della direzione DS, che da ministro dell’Interno firmò assieme a Livia Turco la legge sull’immigrazione, cancellata dalla Bossi-Fini. Nella fresca sincerità dei suoi ottant’anni Napolitano va dritto al punto.

Presidente, allora i CPT non sono chiusi?

È stata la legge presentata dal governo Prodi con mia firma a istituire i centri di permanenza temporanea al fine di identificare gli stranieri che arrivano in Italia senza titolo per soggiornarvi e senza documenti. Si può discutere sul modo in cui vengono gestiti, ma altro è chiederne la chiusura.

Lei li ha istituiti, ma secondo esponenti dell’Unione, la Cdl ne ha fatto dei lager.

Se qualcuno li chiama lager credo che insulti la memoria delle vittime dello sterminio nazista. Non c’è alcuna alternativa a uno strumento del genere tant’è che non c’è alcuna proposta, se non quella irresponsabile di chiuderli senza sostituirli con nulla.

Amnesty International ha denunciato maltrattamenti, eccesso di uso di sedativi, condizioni igieniche disastrose.

Occorre esercitare, soprattutto da parte dei parlamentari, il massimo del controllo, formulando le contestazioni che si vuole. Credo sia essenziale assicurare nei centri i rispetto dei diritti delle persone. A partire dalla libertà di comunicazione con l’esterno. Per telefono. O per lettera. ma attenzione: la libertà di comunicazione non può essere libertà di fuga. I CPT non sono prigioni, ma nemmeno camping.

I sindacati di polizia lamentano un “problema estremo di sovraffollamento”.

Se esistono, come a Lampedusa, situazioni o rischi di insopportabile sovraffollamento non si può pensare di chiudere i centri. Piuttosto bisogna aprirne altri.

L’identificazione va spesso per le lunghe.

La Bossi-Fini ha raddoppiato il periodo di trattenimento. Nella mia legge erano 20 giorni, prorogabili al massimo in 30, ora sono 60. Ma se non ci si muove in modo adeguato, con accordi con i Paesi di provenienza, in teoria questo limite potrebbe prorogarsi fino a chissà quando. Credo che 20-30 giorni siano un limite sufficiente. Io l’ho rispettato di fronte all’ondata di sbarchi dal Nordafrica del ’98: collaborando con le autorità tunisine e marocchine abbiamo concluso in alcune settimane i controlli sulla provenienza, sulla nazionalità e le conseguenti operazioni di respingimento.

Dunque, nessun pentimento?

No. Se non avessimo istituito i CPT l’Italia non sarebbe stata accolta nel sistema di Schengen. Non sarebbero cadute le barriere tra il nostro e i Paesi confinanti. E agli italiani non sarebbe stata riconosciuta la libertà di circolazione di cui godevano già i cittadini appartenenti a Schengen.

Cosa suggerisce?

Condivido il recente annuncio del ministro Pisanu di associare strettamente alla gestione dei centri l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e il Consiglio Italiano per i Rifugiati.

Queste organizzazioni denunciano la mancanza di una legge sull’asilo che affolla i CPT anche di rifugiati.

È vero. Il governo Prodi riuscì in un anno a far approvare dal Parlamento un complesso ddl sull’asilo che però rimase a lungo al Senato e poi si arenò alla Camera. Ma sono passati 4 anni e la legge non ha visto luce. È grave perché l’Italia ha riconosciuto diritto di asilo a un numero di persone scampate alle guerre o alle persecuzioni etniche, enormemente inferiore a quanti hanno trovato rifugio in Paesi europei come la Germania.

Ma a tutt'oggi da noi non c'è garanzia di trattamento adeguato per i richiedenti asilo, né di esame rapido delle domande, né di conclusione in tempi brevi del procedimento.

Regioni ed enti locali rivendicano un maggiore coinvolgimento.

Possono fare molto, con risorse che deve attribuire il governo, soprattutto per l'integrazione degli immigrati regolari nella vita sociale, culturale e scolastica. È l'unico capitolo della mia legge non cancellato, ma completamente inattuato dalla Bossi-Fini.

Nichi Vendola chiede frontiere aperte.

La politica dell'immigrazione richiede uno straordinario sforzo di equilibrio. Ci vuole l'accoglienza e la valorizzazione dell'immigrazione legale entro limiti sopportabili, definiti attraverso quote annuali di ingresso (e anche su questo il governo di centrodestra è stato inadempiente). Ma occorre anche contrastare l'immigrazione clandestina e il traffico di essere umani. E su questo punto la sinistra dovrebbe essere rigorosa.

Invece?

Bisogna esigere le necessarie garanzie a tutela dei diritti anche dei clandestini, ma senza fare concessioni alla demagogia del lasciare entrare tutti. Per poi, magari, abbandonarli in condizioni disumane alla mercé di organizzazioni criminali.

Proposte per un'immigrazione regolata, per un patto di convivenza tra italiani e nuovi cittadini.

Giannicola Sinisi e Livia Turco

La presenza di oltre due milioni di persone straniere che vivono in Italia da oltre un decennio – per metà donne, il 21% bambini e ragazzi, molte famiglie – sta cambiando la società italiana. **Gli immigrati non sono più una società a parte ma una parte della società.** Bisogna capire e governare questo cambiamento, perché esso non riguarda più solo quali diritti riconoscere agli immigrati, ma quale convivenza costruire con loro.

In questa prospettiva è necessario **rovesciare il discorso pubblico sull'immigrazione**, oggi concentrato esclusivamente e in modo ossessivo su sbarchi e clandestini, che costituiscono una piccola porzione del fenomeno dell'immigrazione irregolare. Secondo i dati forniti dal Ministro Pisanu al Senato il 29 giugno 2005, il 75% delle domande presentate in occasione dell'ultima regolarizzazione proveniva da persone entrate legalmente in area Schengen e poi rimaste illegalmente: stranieri entrati come turisti che si sono trattenuti oltre il termine del titolo di ingresso. Il 15% dei presentatori era entrato in Italia in maniera fraudolenta e, di conseguenza, solo il restante 10% era arrivato da noi sbarcando sulle coste del Meridione. Questo vuol dire che l'immigrazione clandestina via mare rappresenta, nelle migliori delle ipotesi, il 10% dell'immigrazione clandestina totale che si riversa sul nostro Paese. Le stesse analisi, ripetute su tutti i clandestini rintracciati in Italia nel 2004, hanno condotto alla seguente stima: i cosiddetti *overstayers*, cioè i cittadini extracomunitari entrati a vario titolo e rimasti dopo la scadenza dello stesso titolo, sono il 67%; gli stranieri che hanno fraudolentemente attraversato i nostri confini sono il 29%, mentre gli sbarcati rappresentano il 4% del totale.

Alla luce di questi numeri dobbiamo cambiare agenda e dobbiamo farlo ora, in questo

momento drammatico, perché di fronte al terrorismo, i soliti **imprenditori della paura** tornano a iniettare nella società – sulla base della falsificazione della realtà – il virus dell'intolleranza, della separazione, dello scontro, fingendo che si tratti di uno strumento di legittima difesa.

Dobbiamo mettere al centro del dibattito pubblico e dell'agenda politica **nuove domande**: quale convivenza costruire tra noi e loro? Come far convivere persone e gruppi con culture, storie e religioni diverse? Quale sarà la società italiana di domani? Su quale patto democratico si fonderà?

Dobbiamo muoverci in questa direzione anche per **rispondere alla brutalità del terrorismo** che, per essere sconfitto, oltre a misure efficaci di contrasto e di repressione, richiede siano attivati il dialogo, la conoscenza e il reciproco riconoscimento. Richiede alla democrazia la capacità di mantenere fede al suo ideale di promozione umana e sociale, offrendo a tutti pari opportunità di partenza. Per questo è cruciale costruire un **dialogo con l'Islam** affinché diventi protagonista della vita politica del Paese e perché sia al fianco delle nostre istituzioni nella lotta al terrorismo.

Se in questo frangente vediamo minacciata la sicurezza del Paese dobbiamo capire che la sicurezza si conquista anche costruendo convivenza.

Per questa ragione vi sono alcune **priorità inderogabili** per il centrosinistra: riforma della legge sulla **cittadinanza**, diritto di **voto** agli stranieri, legge sulla **libertà religiosa**, legge sul diritto d'**asilo**, oltre che **abrogazione della Bossi-Fini**, devono costituire obiettivi imprescindibili del centrosinistra nei suoi primi cento giorni di governo.

Il progetto di una serena convivenza, di un patto di reciproco riconoscimento, di diritti e doveri tra noi e loro chiama in causa la **politica europea dell’immigrazione**, che non può limitarsi agli accordi per il controllo delle frontiere. L’Europa, a partire dall’impostazione contenuta nel Documento del Vertice di Tampere (1998), deve considerare il governo dei flussi migratori come parte integrante di una politica estera di pace e di cooperazione. Deve dotarsi di una politica comune in materia di ingressi (soprattutto l’ingresso per lavoro) e di diritti (a partire dal diritto d’asilo). Deve rilanciare – su basi nuove, forti ed efficaci – politiche di cosviluppo soprattutto con i Paesi dell’Africa subsahariana. Deve adottare nella sua Costituzione il principio della “**cittadinanza civile europea**” che potrebbe permettere ai cittadini dei Paesi terzi che risiedono legalmente nell’Unione europea di beneficiare di diritti e doveri economici, sociali e politici, incluso il diritto di voto a livello europeo. Si tratta di un passo in avanti rispetto al Trattato di Maastricht che riconosce alcuni diritti fondamentali solo ai cittadini comunitari.

La sfida della lotta all’immigrazione clandestina si vince innanzitutto rendendo efficace e conveniente l’ingresso regolare. A partire dall’ingresso regolare **per lavoro**. Su questo punto sono state molto importanti le innovazioni introdotte dalla legge dell’Ulivo che, attraverso il sistema delle quote, rese permanente l’apertura dell’ingresso per lavoro, favorì il lavoro autonomo e quello stagionale, introdusse la ricerca di lavoro attraverso lo sponsor. Alla luce dell’esperienza degli ultimi dieci anni, riteniamo che sia necessario **abrogare le norme della legge Bossi-Fini** che, accanendosi sul rapporto permesso di soggiorno/contratto di lavoro, hanno aumentato il fenomeno degli irregolari e precarizzato la presenza degli stranieri in Italia. Al contempo è necessario **migliorare il sistema previsto nella stessa legge dell’Ulivo**. Indichiamo qui alcune proposte:

- rendere più efficace la politica dei flussi e il sistema delle quote superando il tetto annuale e prevedendo che l’indicazione degli ingressi sia contenuta nel documento di programmazione triennale;
- eliminare dalle quote alcune categorie di lavoratori: colf, badanti, lavoratori occupati nella sanità e nei servizi sociali, stagionali;
- fissare la quota degli stagionali dopo la consultazione delle categorie interessate;
- consentire la conversione di permessi brevi (turismo, studio, visite ai familiari) in permessi di lavoro;
- reintrodurre il permesso per ricerca di lavoro attraverso la figura dello sponsor che andrebbe molto potenziata;
- promuovere il lavoro qualificato e prevedere investimenti adeguati per la qualificazione del lavoro degli stranieri, al pari degli italiani;
- procedere a una radicale semplificazione delle procedure di ingresso attraverso lo sportello unico;
- istituire un meccanismo di regolarizzazione permanente *ad personam* per gli stranieri entrati con visto turistico che ottengono un contratto di lavoro a tempo indeterminato e hanno tenuto una buona condotta morale.

Per quanto riguarda la **promozione dei diritti e l’accesso al welfare**, riteniamo si debbano apportare delle innovazioni alla legge dell’Ulivo per rendere effettive le norme in essa contenute e davvero fruibili le opportunità che mette a disposizione. Partendo dalla constatazione che quelle norme in materia di diritti sociali restano tra le più elevate d’Europa. L’innovazione principale in questa materia dovrebbe riguardare la **carta di soggiorno**. Proponiamo che essa sia concessa dal sindaco all’interno di una vera e propria cerimonia laica in cui i cittadini stranieri e il sindaco sottoscrivono la Costituzione Italiana e la carta di soggiorno, la quale dovrebbe essere riconosciuta sulla

base di requisiti coerenti con il dettato costituzionale: 5 anni di soggiorno regolare, assenza di condanne penali, lavoro.

Relativamente al **controllo delle frontiere**, l'esperienza del governo Berlusconi, con le sue leggi ed i suoi provvedimenti, e con la sua cultura intollerante ed inutilmente autoritaria, consente oggi di affrontare il tema con più solide e sperimentate convinzioni. In primo luogo, la sicurezza delle frontiere ed il controllo delle presenze straniere sul territorio nazionale **non possono essere affrontati concentrando l'attenzione sulla sola repressione**. In secondo luogo, **la comprensione dei fenomeni migratori e la capacità di prevenirli sono il cuore delle politiche di controllo delle frontiere**.

Inoltre, la denuncia del Ministro dell'Interno nel corso della festa della Polizia, e cioè che oltre il 50% dei reati accertato è a carico di extracomunitari, è il frutto di un'analisi maldestra delle cause, che non tiene conto della **minorata difesa degli stranieri e del disagio sociale in cui versano i clandestini e gli irregolari**.

Le questioni di maggiore evidenza dentro le politiche di sicurezza finalizzate al contrasto dell'immigrazione clandestina, ma anche le più controverse, sono costituite dai **centri di permanenza temporanea (CPT)** e dal contrasto alle frontiere marittime.

Quanto ai CPT vanno esaminati alcuni dati statistici:

	2001	2002	2003
Trattenuti	14.993	18.625	13.863
Rimpatriati	4.437	6.372	7.012
Dimessi (scadenza termini)	6.893	5.927	3.668
Dimessi (altri motivi)	3.500	5.196	2.957
Allontanatisi arbitrariamente	163	167	225

L'effetto della Bossi-Fini, con l'aumento dei tempi di trattenimento da 30 a 60 giorni, lo possiamo quantificare in **meno del 16,4% di incremento di efficacia**, ma in termini assoluti è di **640 unità** (senza tenere conto

che le disposizioni hanno operato anche nell'ultimo quadrimestre del 2002, e quindi che l'indice di incremento andrebbe ridotto di 1/3). In termini puramente numerici si tratta di una **cifra irrisoria rispetto ai soggetti allontanati nello stesso periodo dal territorio italiano** (rispettivamente 77.699-88.501-65.153), **ed a quelli che sono stati ammessi con la regolarizzazione del 2002**, 705.133 domande che hanno cambiato la geografia delle presenze straniere in Italia, visto che la popolazione di origine rumena è diventata la prima comunità straniera presente in Italia, con 143.947 domande rispetto a 95.834 già residenti al 31.12.2002, mentre la presenza Ucraina è passata da 14.035 a 120.956 con un incremento del 761,8%, seguita dalla Moldavia che è passata da 6.861 a 38.078 presenze con un incremento del 455%.

Per quanto riguarda il contrasto **dell'immigrazione clandestina in alto mare**, la Bossi-Fini vi ha dedicato l'art.11 della legge, ed il Governo un paragrafo del documento di programmazione triennale. **Non si è tenuto conto che – considerato il fenomeno degli overstayers prima richiamato – i mezzi più utilizzati per entrare irregolarmente in Italia sono l'autobus ed il treno**.

Le regolarizzazioni sono state 641.599: quindi abbiamo oltre **60.000 persone clandestine per mancanza di regolarizzazione**, che si sommano ai **nuovi clandestini** ed a coloro che hanno perso il titolo che legittimava il loro soggiorno legale perché hanno perso il posto di lavoro, o perché scaduto. I 7.012 stranieri trattenuti nei centri nel 2003 rappresentano poco rispetto a queste cifre, ma in termini di carico di violazione di diritti rappresentano una enormità.

Dobbiamo promuovere soluzioni affinché i **diritti della persona e l'efficacia dell'azione dello Stato possano coesistere con successo**. Non possiamo immaginare di tornare alla legge Martelli, ed alla assolutamente inefficace e puramente simbolica intimidazione a lasciare il territorio dello Stato. Ma non

possiamo neppure consentire che i **diritti delle persone** trattenute nei CPT siano affidati a regolamenti, circolari, disposizioni personali, invece che alla **legge** e prima ancora alla **Costituzione**; **né che vi accedano tutti senza una valutazione individuale della idoneità di ogni altra misura**, come il rimpatrio volontario ed assistito, l'elezione di domicilio, la sorveglianza speciale, secondo un principio di **gradualità che faccia del trattenimento dei centri una misura residuale**.

L'attuazione del principio di gradualità richiederà la definizione delle **misure alternative ai CPT: il rimpatrio volontario, l'elezione di domicilio e la sorveglianza speciale**. Nel primo caso si tratterebbe di ovviare al deficit di informazione degli immigrati che giungono clandestinamente in Italia sulla possibilità di ingresso legale, con la restituzione ai Paesi di provenienza, accompagnata da misure premiali, come l'iscrizione nelle liste per i flussi di ingresso regolari e la non applicazione del divieto di ingresso in Italia che consegue all'espulsione. Nel secondo caso, l'elezione di domicilio presso privati garanti, o associazioni accreditate, potrebbe riguardare tutti coloro che non destano particolari preoccupazioni, per le qualità personali o per i comportamenti in concreti tenuti, in ordine alla inosservanza degli obblighi. Nel terzo caso la sorveglianza speciale potrebbe rafforzare la elezione di domicilio, qualora si ravvisi l'esigenza di una sorveglianza rafforzata sul fedele adempimento degli obblighi, o del rispetto di eventuali prescrizioni.

I centri di permanenza temporanea ed assistenza andrebbero riservati a coloro che, sulla base di un provvedimento del **prefetto**, siano ritenuti **pericolosi**, per i quali le altre misure siano ritenute inadeguate, ovvero che **non hanno osservato le misure di minore afflittività**, ovvero hanno **violato le prescrizione impostegli**.

Vanno, quindi, ricostruite le basi giuridiche sulle quali trovano fondamento i CPT, e va **ridefinita la loro funzione**, e soprattutto

stabiliti con **legge** i diritti esercitabili al loro interno e le regole di funzionamento e di gestione. **L'unica libertà degli stranieri che può essere legittimamente compressa è quella di circolare nel territorio italiano qualora non vi siano stati regolarmente ammessi**. La restrizione di qualsiasi altra libertà è arbitraria, tanto più se riguarda, come è accaduto, l'accesso all'interno dei CPT di organizzazioni umanitarie.

Questa opera di ricostruzione delle regole, e di ripristino dei diritti debbono operare dentro una efficace azione di **prevenzione**, fatta di monitoraggio dello scenario internazionale, di cooperazione internazionale per lo sviluppo, di cooperazione internazionale per la sicurezza, di migliore definizione delle opportunità di ingresso legale, e di politiche europee coerenti con questa impostazione

Ciò che ci unisce è la convinzione che senza rispetto delle persone non v'è civiltà, e che lo Stato di diritto sa operare con efficacia, con un supplemento di impegno, senza rinunciare al pieno riconoscimento dei diritti umani. La condivisione di questi principi, consentirà di **riprendere il lavoro cominciato con la legge Turco-Napolitano e di avanzare verso nuove intese, che rafforzino la capacità di governo del fenomeno dell'immigrazione, ed il rispetto delle libertà di ciascuno**.

Immigrati. Un errore chiamato CPT

Luigi Manconi - l'Unità - 12 luglio 2005

Ma proprio ora? Proprio mentre si diffonde - sottile e insinuante - l'allarme nei confronti della popolazione straniera, indicata da alcuni come "l'acqua" dove nuoterebbe (indisturbato, se non protetto) il "terrorista islamista"? Proprio mentre si richiedono "misure severe" e addirittura "leggi straordinarie" e qualche esponente punkabbestia della maggioranza invoca lo "stato di guerra": esattamente in queste stesse ore, vogliamo mettere in discussione i Centri di permanenza temporanea per "stranieri espellendi"? Sì, proprio ora: esattamente questo è, a mio avviso, il momento più opportuno. E proprio perché abbiamo la razionale consapevolezza che non c'è relazione alcuna tra l'infame attentato di Londra e la popolazione straniera irregolare. A confermarlo, è innanzitutto un dato di intelligence e un'acquisizione investigativa: secondo tutti gli analisti, i possibili esecutori e complici (e tanto più i mandanti) degli attentati terroristici, realizzati o minacciati nelle capitali europee, corrispondono a una figura sociale completamente diversa da quella dell'immigrato irregolare. Si tratta, piuttosto, di stranieri entrati legalmente in Europa, dotati di risorse e di reddito e con un buon livello di integrazione, almeno formale. Nessuno di loro, c'è da scommetterci, finirà in un Cpt. Qui, sono altri coloro che vengono "trattenuti". Inizialmente, secondo la legge, quanti dovevano essere identificati per poi venire espulsi: gli entrati illegalmente e chi fosse trovato privo di un valido titolo di soggiorno. Questa la norma. Le cose, poi, sono andate in maniera completamente diversa: oggi, all'interno dei Cpt, oltre agli "espellendi", vengono trattenuti (non più per 30 giorni, come previsto dalla legge detta "Turco-Napolitano", ma per 60, come modificato dalla "Bossi-Fini") rifugiati, richiedenti asilo, ex detenuti... La struttura del Cpt ne risulta completamente stravolta: ma resta inalterata, in ogni caso, la sua natura ai limiti della costituzionalità. E, infatti,

l'articolo 13 della nostra Costituzione prevede - tassativamente - vincoli rigorosi per qualsiasi provvedimento che incida sulla libertà personale. Sotto questo profilo, i Cpt costituiscono un esempio particolarmente cupo di poena sine crimine: ovvero la cosiddetta "detenzione amministrativa" per chi è in attesa di esecuzione di un provvedimento di espulsione. Dunque, reclusi e sottoposti a misure privative della libertà senza aver commesso alcun fatto penalmente rilevante: e perché responsabili solo ed esclusivamente di un illecito amministrativo. Per quanto riguarda, poi, le condizioni materiali, i Cpt costituiscono un luogo dove si consuma un intollerabile scialo di sofferenza e di mortificazione della dignità umana. Certo, è un errore definirli "lager" perché - così facendo - si ricorre a una categoria che, proprio in ragione della sua unicità, va sottratta a un uso corrico: il rischio è di banalizzarla, quella categoria e quell'immagine potente, e di logorarne, pertanto, la straordinaria carica etico-pedagogica. E d'altra parte - non so se fortunatamente o sfortunatamente - abbiamo molti altri termini per dire l'ingiustizia: e i Cpt, certo, ne sono una rappresentazione particolarmente crudele. Che, oltretutto, non risponde alla sua "ragione sociale": nei primi nove mesi del 2004, gli stranieri rimpatriati costituivano il 48% di quelli trattenuti. Siamo in presenza, dunque, di uno strumento profondamente inefficace, che stravolge principi fondamentali del nostro ordinamento - relativi a quel bene indisponibile che è la libertà personale - e che risulta sottratto al controllo della pubblica opinione e degli stessi rappresentanti eletti. Per tutti questi motivi, la posizione assunta da quattordici presidenti di regione, ed esposta ieri nel Forum tenutosi a Bari, è decisamente condivisibile. Nulla di "devastante", ovviamente, e nessuna minaccia all'ordine pubblico nelle parole di quei presidenti (di alcuni dei quali è ben nota la particolare

moderazione): chiedono al governo “il superamento dei Cpt” e l’istituzione di una sede di confronto “per definire risposte alternative che tutelino i diritti e promuovano la sicurezza sociale”. Più oltre si dice che la clandestinità va combattuta “favorendo l’apertura di canali di ingresso legali, varando programmi seri di cooperazione allo sviluppo, riconoscendo il diritto d’asilo, promuovendo la cultura dei pari diritti e dei pari doveri”. Se si fa questo e - aggiungo io - se si prevede quel fondamentale strumento di integrazione che è il permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, si potrà (più e non meno efficacemente) affrontare la questione rappresentata da quella piccola minoranza di stranieri, che si sottraggono reiteratamente ai controlli e all’identificazione. Per questi, in ogni caso, vanno adottati provvedimenti che non violino le garanzie e non eccedano i limiti previsti dal nostro ordinamento. In altra sede ho ipotizzato alcune di queste possibili e diverse soluzioni; l’Arci, domenica scorsa, sull’Unità, ne ha ipotizzato altre, a mio avviso altrettanto ragionevoli. Consideriamole con attenzione, in tempi brevi, e traduciamole in proposte normative. Non deve trattenerci la considerazione che i Cpt siano stati previsti da una “nostra legge”, quella Turco-Napolitano che resta uno dei provvedimenti più importanti approvati nell’ultimo quindicennio: innanzitutto perché la norma relativa ai centri era la conseguenza pressoché ineludibile dell’articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali; e, poi, perché - a sette anni dalla istituzione dei Cpt - è tempo di trarre un bilancio. E il bilancio è decisamente disastroso. E senza appello.

Per un sistema di CPT riformato

Luca Einaudi - luglio 2005

Introduzione

Negli ultimi mesi si è intensificato il dibattito sulla opportunità di riformare o di abolire i Centri di permanenza temporanea e assistenza, destinati ad ospitare gli immigrati in attesa di espulsione per il tempo necessario alla loro identificazione e alla predisposizione dei documenti e dei vettori per il viaggio. Da più parti nel centrosinistra si è manifestata la posizione favorevole alla pura e semplice abolizione dei CPT.

In questo intervento si sostiene che, malgrado l'indubbio degrado della situazione nei CPT italiani, una abolizione pura e semplice sarebbe profondamente sbagliata, sia per le ripercussioni in Europa che per le reazioni dell'opinione pubblica italiana. Non vi sono le basi giuridiche per sostenere l'illegittimità costituzionale del trattenimento. Un sistema con delle istituzioni di trattenimento in attesa dell'espulsione è indispensabile per il buon funzionamento complessivo delle politiche dell'immigrazione. Si può e si deve intervenire sugli attuali CPT nell'ambito di una riforma complessiva sia delle politiche dell'espulsione che delle politiche di ingresso legale, ma per poter essere più generosi in queste politiche è indispensabile avere una politica credibile per eseguire le decisioni di espulsione giuridicamente fondate. I meccanismi per l'ingresso legale possono essere resi più articolati e più aperte e le categorie di soggetti che transitano nei CPT possono essere delimitate trasformandole in situazioni residuali. Inoltre le condizioni di gestione dei CPT possono essere migliorate in varie maniere per garantire pienamente i diritti dei migranti, come proposto alla fine di questo documento.

Il trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione nei maggiori paesi industrializzati e gli impegni di Schengen

La detenzione di immigrati clandestini e di alcune categorie di richiedenti asilo in attesa di una decisione sul loro status è una pratica corrente sia in Europa che negli Stati Uniti.

Le normative in merito non sono state invalidate dalle varie Corti costituzionali nazionali, malgrado le fortissime critiche delle organizzazioni per la tutela dei diritti dei migranti e dei rifugiati. La durata massima del trattenimento è molto varia a seconda dei paesi e l'Italia si trova in merito in una situazione intermedia.

In **Germania** esistono dei centri fin dal 1919. Quelli odierni, chiamati *Ausreisezentrum*, sono attivi dal 1990. Dal 1992 la durata massima del soggiorno è stata portata da 1 anno a 18 mesi. Talvolta la detenzione avviene in sezioni penitenziarie speciali.

In **Francia** nel 1980 sono stati creati i *Centres de rétention administrative*. Nel 2003 il tempo massimo di soggiorno nei 21 centri esistenti è stato portato da 12 a 32 giorni, seguendo l'esempio italiano.

In **Spagna** la permanenza nei *Centros de internamento* può durare fino a 40 giorni e l'ingresso viene deciso da un giudice. Esistono delle misure alternative a seconda della situazione personale.

In **Gran Bretagna** esistono gli *Immigration Service Removal Centres* e il trattenimento per i richiedenti asilo può anche durare per alcuni anni.

In **Italia** dal 1998 sono stati introdotti i *Centri di Permanenza Temporanea*, con una permanenza massima di venti giorni estendibili a trenta e con l'obbligo di ottenere una convalida della decisione da parte di un giudice (dal 2004 il giudice di pace) entro 48 ore dall'ingresso. Nel 2002 i tempi massimi sono stati raddoppiati dalla Bossi-Fini.

Negli **USA**, dove risiedono circa 10 milioni di irregolari e clandestini, prevalentemente messicani, vi sono alcuni *Immigration and Naturalisation Service Detention Facilities* specifici per richiedenti asilo e per immigrati clandestini. Non vi sono limiti temporali massimi alla detenzione e questa può anche durare svariati anni. Nel 2001 la Corte Suprema degli Stati Uniti ha dichiarato contraria alla legge la detenzione in attesa di espulsione per periodi superiori a sei mesi.

Questi centri ospitano circa 22.000 persone contemporaneamente. Talvolta però la detenzione avviene in carceri o altri istituti penali.

Ovviamente gli esempi esteri non pregiudicano le scelte che l'Italia può fare, ma bisogna ricordare che un allentamento dei controlli italiani porterebbe immediatamente ad una reazione da parte degli altri governi dell'area Schengen. Non vi sono obblighi giuridici formali in materia di centri di trattenimento, ma la libera circolazione senza passaporto nelle frontiere interne presuppone la piena fiducia nelle politiche di controllo dei vicini. La Germania e l'Olanda hanno protestato per la scelta spagnola di effettuare una regolarizzazione nel 2005 temendo che i nuovi immigrati regolari possano trasferirsi prima o poi nel resto dell'UE. Farebbero molto di più se avessero l'impressione che l'Italia non difende le frontiere esterne comuni dell'UE come promesso al momento dell'adesione a Schengen. L'adesione italiana infatti avvenne nel 1997 anche grazie alle misure previste dalla legge Turco-Napolitano in materia di CPT, allora in corso di approvazione.

Le basi giuridiche del trattenimento nei CPT

La presenza di centri di trattenimento nel resto d'Europa dimostra che non sussistono impedimenti dal punto di vista del diritto internazionale rispetto al trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione, purché la durata sia ragionevolmente breve, le condizioni siano adeguate e vi sia un controllo giurisdizionale. Come indicato da Livia Turco, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 consente che gli stati aderenti prevedano "misure custodiali provvisorie straordinarie preordinate all'esecuzione del provvedimento di espulsione." Anche dal punto di vista del diritto Italiano, come notato da Ferraiolo, la Corte Costituzionale non ha mai proclamato l'illegittimità del trattenimento nei CPT, malgrado sette anni di controversie e ricorsi. Ha specificato invece che deve esserci un controllo effettivo e di merito da parte di un

magistrato. Si può discutere della durata massima, dell'opportunità di ricorrere alla giustizia ordinaria piuttosto che ai giudici di pace ma non del principio stesso dei CPT.

La confusione tra le funzioni e le tipologie di centri esistenti in Italia

In Italia vi è poi una notevole forma di confusione tra diversi tipi di istituzioni, con funzioni radicalmente diverse, quali assistenza, identificazione, trattenimento in vista dell'espulsione ma nomi simili, sempre basati sulla parola "Centro". Ci si aspetta talvolta funzioni di accoglienza da parte di centri che non hanno tale funzione. Nella giungla attuale di sigle e funzioni è necessario rimettere ordine e fare chiarezza sulle funzioni e nella denominazione, anche perché alcuni centri svolgono più funzioni contemporaneamente o in tempi diversi. Esistono attualmente:

Centri di Prima Accoglienza (CPA): creati nel 1990 con la legge Martelli che attribuiva alle regioni il compito di fornire servizi per gli immigrati, gli esuli ed i loro familiari. Sono centri che non hanno scopo detentivo ma esclusivamente di *sostegno agli immigrati*.

Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA): introdotti nel 1998 dall'art.14 della Turco-Napolitano; sono finalizzati al *trattenimento vigilato* di stranieri già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento. Quando non è possibile l'accompagnamento immediato alla frontiera, lo straniero è posto sotto custodia in centri appositi, in condizioni di rispetto della sua dignità.

Centri Temporanei di Accoglienza (CTA) (ed interventi straordinari a carattere assistenziale anche al di fuori di essi) per stranieri irregolari in condizione di non trattenimento; tali strutture sono state introdotte nel 1995 dalla cosiddetta legge "Puglia" per interventi in favore di stranieri irregolari bisognosi di assistenza, limitatamente al tempo necessario alla loro identificazione, finalizzata o alla espulsione o, eventualmente, alla regolarizzazione (nel caso, ad esempio, dei richiedenti asilo).

Centri di prima assistenza e soccorso (CPAS): sono dei centri di smistamento per stranieri

appena sbarcati irregolarmente, di cui ancora non si sa se si tratta di richiedenti asilo o di immigrati clandestini da espellere. Sono centri ibridi, anticamera dei CPT oppure dei centri di identificazione, a seconda che l'irregolare venga inserito nel circuito dell'espulsione o della richiesta di asilo. Attualmente Lampedusa e Lecce-Otranto sono definiti in questa maniera.

Centri di identificazione (CdI): previsti dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002, n.189; tali centri, sono destinati ad evitare la dispersione sul territorio e all'accoglienza dei richiedenti asilo che hanno eluso i controlli di frontiera ovvero fermati in condizioni di soggiorno irregolare (trattenimento obbligatorio). Se il richiedente asilo si allontana senza autorizzazione decade la sua domanda di asilo ed il relativo permesso di soggiorno temporaneo.

Il grado di efficacia delle espulsioni è aumentato grazie ai CPT

In assenza di centri per il trattenimento non sarebbe possibile espellere persone trovate in situazione irregolare ma prive di documenti di identità. Servono per lo meno alcuni giorni per ottenere l'identificazione con le impronte digitali o tramite rappresentanti diplomatici del paese di origine e poi per il rilascio di un passaporto o di un lasciapassare da parte del paese che deve riammettere lo straniero. Prima del 1998 le espulsioni erano infatti notevolmente più difficili e più rare, visto che gran parte degli immigrati clandestini distruggono o nascondono documenti e identità proprio per evitare l'espulsione. La durata della permanenza aumenta la probabilità di completare l'espulsione, ma passate le prime settimane la probabilità aumenta molto lentamente, mentre il costo di mantenimento dello straniero nel CPT è costante e comunque la sua permanenza impedisce l'ingresso nel CPT di altri clandestini da espellere, riducendo l'efficacia della politica complessiva.

In ogni dato momento sono presenti nei CPT circa 1000-1100 persone, a fronte di una capacità massima che è aumentata da 1200 nel 2000 (11 CPT) a oltre 1800 nel 2005 (15 CPT), anche se i continui danneggiamenti

delle strutture rendono sempre inutilizzabile una parte delle strutture per riparazioni.

In prima battuta si può valutare la percentuale di rimpatri sul totale delle persone transitate nei CPT. Tale percentuale è aumentata dal 29,6% del 2001 al 47,9% nei primi nove mesi del 2004. Questo aumento è simile a quello ottenuto in Francia con l'allungamento del periodo massimo di trattenimento nei centri francesi da 12 a 32 giorni, dal 44% al 55%. L'aumento della percentuale di successo però dipende in larga misura dai mezzi finanziari disponibili per l'esecuzione delle espulsioni (biglietti aerei, indennità per le scorte) e dal grado di collaborazione ottenuto dai paesi di origine o di ultimo transito degli stranieri, più che dall'allungamento dei termini del trattenimento.

Al contrario la percentuale di coloro che sono stati trattenuti senza esito ma di cui la permanenza era stata convalidata dal giudice sono calati dal 46% al 24,6% del 2004. La percentuale delle persone dimesse per non convalida, per asilo o per altri motivi invece è rimasta a livelli comparabili tra il 2001 ed il 2004, pur con oscillazioni e rappresenta circa un quarto delle persone transitate nei centri.

Il fatto che il grado di successo delle espulsioni non sia più elevato del 50% non è necessariamente un indice di fallimento, perché è anche la conseguenza della forza del diritto di difesa. Riflette comunque l'efficacia reale del controllo esercitato dall'udienza di convalida da parte del giudice, come pure la possibilità di presentare domanda di asilo per chi è già presente in un CPT.

Anche la proporzione delle persone che sono passate nei CPT rispetto al numero totale di stranieri trovati in situazione clandestina o irregolare in Italia è aumentata, dal 14,5% del 2001 al 19,3% del 2004, in parte anche a causa del calo del numero di clandestini e irregolari dopo la regolarizzazione del 2002.

Indici di numerosità ed efficienza dei CPT in Italia (2001-2004)

	In valore assoluto			
	2001	2002	2003	2004*
Rimpatriati	4.437	6.372	6.830	5.688
Dimessi per scadenza dei termini di legge	6.893	5.927	4.271	2.919
Dimessi per vari motivi (asilo, non convalida, salute, etc...)	3.500	5.196	1.920	3.044
Allontanatasi arbitrariamente	163	167	225	232
Totale trattenuti	14.993	18.625	14.223	11.883
Irregolari e clandestini rintracciati in Italia (esclusi i respinti alla frontiera)	103.707	113.090	81.755	61.647
	In percentuale dei trattenuti			
Rimpatriati	29,6	34,2	48,0	47,9
Dimessi per scadenza dei termini di legge	46,0	31,8	30,0	24,6
Dimessi per vari motivi (asilo, non convalida, salute, etc...)	23,3	27,9	13,5	25,6
Allontanatasi arbitrariamente	1,1	0,9	1,6	2,0
Trattenuti nei CPT in % di irregolari e rintracciati	14,5	16,5	17,4	19,3
Rimpatriati dopo transito in CPT in % di irregolari e rintracciati	4,3	5,6	8,4	9,2

* Per il 2004 i dati sono riferiti ai primi nove mesi

Il grado di efficienza però si misura anche nel suo complesso: prima della legge Turco Napolitano la percentuale di espulsioni e intimazioni a lasciare il territorio seguite da un effettivo allontanamento dell'irregolare o del clandestino oscillava tra il 10 ed il 20% (14,7% nel 1997). Con la Turco napoletano è salito al 36,9% nel 1999 per poi calare al 30,3% nel 2000. L'applicazione della Turco-Napolitano da parte del centrodestra ha portato l'indice oltre il 40% e la Bossi Fini l'ha fatta salire al 48,1% nel 2003, salvo poi tornare al 41,7% nei primi dieci mesi e mezzo del 2004. Il grado di efficacia del norme sull'espulsione aumenta fortemente dopo le nuove leggi ma tende ad erodersi successivamente con le correzioni imposte dai tribunali.

Quale alternativa ai CPT? Si può tornare alla situazione pre 1998?

Non è concepibile tornare ad una situazione pre 1998 quando la polizia doveva rilasciare gli immigrati clandestini che trovava, perché non poteva espellerli immediatamente, per mancanza di documenti, né trattenerli in attesa che vi siano le condizioni per farlo. Talvolta venivano fatte delle retate in

funzione della disponibilità immediata di un vettore per il trasporto. Il basso tasso di efficacia delle politiche di controllo era già considerato inaccettabile allora e nel frattempo tutti i paesi europei hanno notevolmente rafforzare le misure di controllo, anche a fronte degli attacchi terroristici.

L'uso del fermo di polizia di 48 ore non permetterebbe di espellere nessun immigrato che abbia distrutto i propri documenti.

L'unica alternativa sarebbe di andare verso il trattenimento in attesa di identificazione all'interno di sezioni speciali nel sistema penitenziario. Con il sovraffollamento attuale non sarebbe in alcun modo un miglioramento per gli stranieri in attesa di espulsione.

L'opinione pubblica italiana

Sebbene l'opinione pubblica italiana sia diventata più favorevole all'immigrazione dopo il 2000, le opinioni rimangono mutevoli a seconda degli episodi di cronaca quotidiana e sono frequentemente incoerenti. A d esempio la recente inchiesta SWG Espresso rivela che sebbene il 59% degli italiani non ritiene che gli immigrati abbiano portato finora solo criminalità, rivela anche che il 53% dello stesso campione ritiene che

l'aumento degli immigrati abbia fatto diminuire molto o abbastanza la sicurezza dei cittadini. La rinuncia a forme consolidate di controllo della presenza clandestina straniera sarebbe immediatamente utilizzata contro chi dovesse decidere di attuarla. Non è escluso che l'opinione pubblica si manifesti con una certa forza.

Conclusione: riformare i CPT insieme ai meccanismi di ingresso per lavoro e di espulsione e differenziare con più chiarezza i diversi tipi di centri

A nessuno piacciono le privazioni di libertà personali, le violazioni dei diritti all'interno dei CPT, né le condizioni in cui avviene il trattenimento e ancora meno l'idea che sia necessario ricacciare indietro tutti quanti cercano una vita migliore in Italia e in Europa. E' evidente che la stragrande maggioranza degli immigrati clandestini sono presenti in Italia per lavorare e contribuiscono al benessere generale e alla competitività dell'economia italiana. Non possono essere solo gli immigrati a pagare il carattere sommerso di gran parte dell'economia italiana. La questione della regolarità della presenza di coloro che lavorano onestamente ma per datori di lavoro che semplicemente non pagano tasse e contributi va posta. Alcuni altri immigrati però sono dediti ad attività illecite e lo Stato non può rinunciare ad una delle principali prerogative necessarie per il controllo della sicurezza e del territorio. Per poter essere generosi nelle politiche di ingresso legale, di accoglienza e di integrazione è allo stesso tempo indispensabile poter avere degli strumenti efficaci di controllo delle frontiere e di espulsione e convincere l'opinione pubblica che questi strumenti esistono e vengono utilizzati con umanità ma anche con la necessaria determinazione.

Il mantenimento dei CPT è inevitabile ma il suo uso deve essere reso molto più selettivo. Il principio generale è simile a quello che ha guidato la sinistra sulle politiche carcerarie; ridurre le pene afflittive quanto più possibile, favorendo il pieno recupero e il reinserimento

sociale, anche sviluppando forme alternative alla detenzione, ma allo stesso tempo senza rinunciare nei casi più gravi e irriducibili alla detenzione pura e semplice. Analogamente nel caso degli immigrati clandestini e irregolari quando è possibile bisogna cercare di rendere regolare il loro status, e quando non è possibile, bisogna graduare comunque le forme di espulsione e i divieti di reingresso in funzione delle situazioni individuali, limitando l'espulsione con accompagnamento della forza pubblica e il transito nei CPT a categorie ben delimitate:

- Adeguare le politiche di ingresso legale per lavoro per ridurre la presenza lavorativa irregolare:
 - Semplificare i meccanismi di ingresso e di permanenza e facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, con permessi di durata più lunga e quote più vicine al fabbisogno reale di lavoratori stranieri;
 - Reintrodurre una versione rivista del permesso di soggiorno per ricerca di lavoro
 - Introdurre una procedura ordinaria di regolarizzazione su base individuale dopo cinque anni di presenza lavorativa irregolare per mettere fine alle periodiche regolarizzazioni di massa
- Ridefinire in maniera meno estensiva delle condizioni per transitare nei CPT:
 - Graduare le misure di espulsione sulla base del grado di integrazione e situazione personale (anni di residenza, legami familiari in Italia, assenza di precedenti penali e lavoro stabile come elementi contrari all'espulsione);
 - Limitare i passaggi nei CPT a categorie di espellendi particolari, in particolare coloro che hanno distrutto i documenti e vogliono sottrarsi

all'allontanamento, ma anche separando i trattenuti con precedenti penali da coloro colpevoli solamente di infrazione amministrativa di soggiorno irregolare, escludendo comunque dal passaggio in CPT determinate categorie;

- Riformare i Centri di permanenza temporanea:
 - Chiudere i centri che non assicurano gli standard adeguati di tutela dei diritti e della dignità degli stranieri e l'erogazione dei servizi minimi necessari, sostituendoli con centri adeguati;
 - Introdurre un regolamento di funzionamento che stabilisca forme di controllo esterno e in particolare norme di accesso ai CPT per avvocati, parenti, ACNUR, associazioni e Consiglieri regionali almeno altrettanto favorevoli rispetto a quelle esistenti nei carceri;
 - Escludere il passaggio di ex carcerati nei CPT. Il carcere deve predisporre direttamente le procedure di espulsione per quei detenuti a fine pena cui deve applicarsi l'espulsione;
 - Ridurre il periodo massimo di soggiorno nel CPT e porre un limite massimo al numero di passaggi in un CPT cui può essere sottoposta una stessa persona;
 - Verificare che gli stranieri abbiano potuto presentare la richiesta di asilo se lo desideravano e ne avevano i requisiti;
- Riordinare le funzioni dei diversi tipi di centro e chiarendo i compiti e le denominazioni;
- Graduare il divieto di reingresso dopo l'espulsione in funzione della disponibilità al rimpatrio volontario e

alla situazione personale, come proposto da Briguglio.

Se si vuole affrontare realmente le questioni legate all'immigrazione bisogna concentrarsi sulle politiche di ingresso legale e di integrazione, dalle scuole, al lavoro, alla casa, ai diritti politici e di cittadinanza e alle questioni linguistiche e culturali che emergeranno con sempre maggior forza.

La riforma dei CPT e delle procedure di ingresso degli immigrati

Renato Finocchi Ghersi

L'iniziativa da intraprendere a seguito delle recenti polemiche sui CPT mi pare possa partire dalla necessità di "superare" le attuali strutture, come (dalla lettura dei giornali) sembrano richiedere anche i presidenti delle Regioni. La chiusura dei CPT è irrealistica in quanto non esistono strumenti alternativi.

Le disfunzioni verificatesi nella gestione dei CPT derivano da vari fattori. Innanzitutto, rileva l'assenza di sufficienti garanzie normative in ordine al loro assetto ed alle regole da osservare nel loro funzionamento, accentuate dall'allungamento dei termini di detenzione dai 30 previsti nel massimo dalla legge n. 40/1998, fino agli attuali 60 giorni: la scarsa efficacia di questa riforma è confermata dai dati secondo i quali il 72% delle espulsioni si realizza nei primi 30 giorni (si veda lo studio di F. Pastore e i dati della Corte dei conti). In secondo luogo, si è di fatto realizzata una indebita commistione tra detenzione di clandestini da espellere in via amministrativa e stranieri detenuti nel circuito penitenziario, che alla fine pena transitano nei CPT per essere espulsi

Inoltre i CPT rischiano di trasformarsi in un circuito penale alternativo all'espulsione amministrativa: al clandestino che non può essere internato nei centri per sovraffollamento o altre ragioni, viene intimata l'espulsione entro 5 giorni, trascorsi i quali viene arrestato e processato, con pene da 1 a 4 anni. Infine, non è preclusa la possibilità di detenzioni plurime, ripetute nel tempo per la stessa persona; non si è realizzato l'obiettivo di realizzare un numero di CPT adeguato alle necessità.

Questi ed altri fattori hanno trasformato la loro funzione configurandoli come impropri centri di detenzione. Il superamento e la revisione dell'attuale disciplina devono invece concentrarsi sulla funzione originaria, mediante l'istituzione di "aree per l'identificazione degli immigrati clandestini". In questo senso occorre diminuire la pressione sui CPT, selezionando meglio le persone che

devono necessariamente essere trattenute al solo fine dell'espulsione amministrativa. A questo scopo una eventuale revisione delle norme in vigore potrebbe escludere la detenzione per tutti coloro che, già in possesso di permesso di lavoro o comunque già regolarizzati, siano ricaduti nella clandestinità-irregolarità a causa del mancato rinnovo del permesso; e, recuperando il senso delle norme della legge n. 40/98, selezionare ulteriormente i casi di trattenimento (es. recidiva nella clandestinità, assenza di un contesto sociale che faccia ritenere che lo straniero possa regolarizzarsi ecc.).

Un altro capitolo riguarda il tema della sicurezza e delle garanzie per le persone trattenute. Qui occorre riconoscere il paradosso secondo il quale, l'intento di istituire i CPT al di fuori dal circuito penitenziario ha prodotto, per le cause suddette, delle strutture meno garantite degli istituti di pena, che possono comunque contare su una consolidata tradizione amministrativa e sulle garanzie offerte dalla magistratura di sorveglianza. La riforma potrebbe prevedere:

- la diminuzione del termine massimo di trattenimento, da 60 a 15 giorni, elevabile a 20, previo provvedimento del giudice solo nel caso si abbia prova della probabile conclusione positiva della procedura (es. disponibilità del vettore) nel termine prorogato;
- l'indicazione da parte della legge, e non solo con atti regolamentari, delle garanzie e dei diritti da rispettare all'interno dei CPT (si veda il progetto elaborato dal sen. Maritati);
- l'individuazione delle responsabilità della gestione dei CPT, sia a livello locale, sia a livello centrale, e misure per qualificare il personale addetto;
- forme di controllo e vigilanza in cui possano intervenire soggetti esterni. In questo ambito potrebbe essere coinvolta la magistratura di sorveglianza (in questo caso sarebbe però necessario, per l'attuale stato degli uffici ed il

carico di lavoro già esistente, un solido impegno per il potenziamento delle strutture giudiziarie). In alternativa, sarebbe preferibile costituire difensori civici a livello regionale, con il coinvolgimento delle stesse regioni, dell'amministrazione dell'interno, delle organizzazioni che operano per l'integrazione, per assicurare maggiore trasparenza nella gestione e la sorveglianza sulle garanzie in concreto offerte dal sistema;

- l'istituzione di nuovi CPT al fine di evitare il sovraffollamento.

Queste proposte dovrebbero inserirsi nell'ambito delle misure nazionali di attuazione della normativa europea, prefigurata da una recente proposta di direttiva relativa alle norme ed alle procedure comuni tra gli Stati membri per il rimpatrio di coloro che soggiornano irregolarmente nell'Unione (proposta del 2005). In estrema sintesi, i punti qualificanti della proposta di direttiva, che si fonda sull'art. 63, n. 3 del Trattato, sono i seguenti:

- la "europeizzazione" delle conseguenze dell'espulsione disposta da uno Stato membro, prevedendosi che il divieto di reingresso si estenda ai territori di tutti gli Stati membri. Questa misura è di grande rilievo e potrà in futuro contribuire ad armonizzare anche le procedure di ingresso;
- la previsione di misure idonee a promuovere, nella prima fase della procedura, il rimpatrio volontario, concedendo un termine all'interessato;
- l'attuazione di principi comuni di garanzia nel corso della procedura: tra queste la possibilità di ricorso giurisdizionale e il potere di sospendere l'esecuzione dell'espulsione;
- il rispetto del principio di proporzionalità nella disciplina delle forme di trattenimento temporaneo dello straniero da espellere: il principio tende a limitare tali forme alla prevenzione del rischio di fuga, allo scopo di evitare indebite detenzioni, ed il controllo giurisdizionale dovrà esercitarsi obbligatoriamente anche su queste misure coercitive previste dagli Stati; il trattenimento dovrà svolgersi nel rispetto dei diritti umani, garantendo i contatti dell'interessato con i propri familiari, con i legali, con il proprio

consolato e le O.N.G. che operano nel settore; speciali norme di garanzia dovranno essere previste a tutela dei minori e di altri soggetti deboli.

Anche le procedure di espulsione amministrativa potrebbero essere riviste, nel senso dell'accrescimento delle garanzie. In primo luogo, mi pare rilevante riportare la competenza in materia di convalida del trattenimento e dell'accompagnamento alla frontiera al giudice ordinario, per sua natura il giudice delle libertà personali, come sono quelle che vengono in gioco nel procedimento di espulsione. Inoltre, recuperando il senso di alcune norme della legge n. 40/1998 si dovrebbero varare una serie di misure che facilitino l'ingresso regolare, e in particolare:

- la reintroduzione dello "sponsor", anche a favore di persone che già si trovino sul territorio nazionale, laddove nella legge n. 40 era necessario che lo straniero si trovasse nel suo paese per essere "sponsorizzato": questa modifica consente una forma di ingresso legale più flessibile. Per prevenire le prevedibili obiezioni sul fronte della sicurezza, si possono studiare limiti numerici alle sponsorizzazioni realizzabili da un soggetto, favorire il ricorso allo strumento da parte di enti collettivi che offrano garanzie (sindacati, associazioni riconosciute ecc.);
- la radicale semplificazione delle procedure di ingresso. In primo luogo è possibile eliminare dalle quote varie categorie (colf, badanti, lavoratori occupati nella sanità e nei servizi sociali, stagionali ecc.). Lo stesso strumento delle quote va "sdrammatizzato", ad esempio prevedendo che l'indicazione dei numeri annuali degli ingressi avvenga nel documento di programmazione, quindi con cadenza triennale e non annuale, ed il numero dovrebbe tener conto dalle serie storiche degli ingressi verificatesi negli ultimi anni. Questa media costituisce il dato più realistico circa le capacità di assorbimento del mercato del lavoro. Potrebbero essere consentiti aggiustamenti periodici in caso di eventi specifici (domanda del mercato del lavoro, problemi derivanti dal contesto internazionale ecc.) in modo da conferire più flessibilità al sistema.

Secondariamente, si potrebbe consentire la conversione dei permessi brevi (turismo, studio, visita ai familiari ecc.) in permessi di lavoro. Anche per i titolari di questi permessi, una volta scaduti, si potrebbe comunque escludere la detenzione nei CPT, sempreché la permanenza in Italia non si protragga troppo a lungo dopo la scadenza del permesso (es. oltre un anno).

Inoltre, in via eccezionale e studiando alcune esperienze straniere (es. la Francia) si potrebbe consentire al prefetto, a determinate condizioni, di “regolarizzare” stranieri irregolari, valutando il loro inserimento in un contesto sociale, familiare e l’assenza di pericoli per la sicurezza.

In terzo luogo, occorre procedere ad un attento monitoraggio delle attuali procedure ed evidenziare i “punti di crisi” (tempi morti nelle ambasciate per il visto, nelle amministrazioni per il permesso ecc.), compresa la mancata concreta realizzazione di una delle maggiori riforme previste dalla legge n. 189, rappresentata dall’istituzione dello sportello unico. All’esito del monitoraggio delle norme di legge e del regolamento, e della loro concreta attuazione, mi pare opportuno eliminare o semplificare molti di quei requisiti (es. misura del reddito familiare, ampiezza dell’alloggio ai fini del ricongiungimento familiare) che possono risultare, di fatto, ostativi alla concessione dei permessi di soggiorno. Sembra anche da approfondire in senso positivo la proposta di “esternalizzare” la procedura, ed in particolare la fase istruttoria per l’ingresso per ragioni di lavoro, coinvolgendo le più accreditate associazioni dei datori di lavoro, dalla Confindustria alle organizzazioni degli artigiani.

Suscita invece perplessità la proposta di generalizzare, anche senza uno sponsor, la possibilità di concedere permessi di soggiorno per ricerca di lavoro. Questa misura, che non

mi pare esista in nessun altro paese occidentale, finirebbe per svalutare tutte le altre misure previste per selezionare e facilitare gli ingressi regolari (revisione delle quote, semplificazione delle procedure ecc.), perché inevitabilmente diventerebbe il canale privilegiato di accesso. Mi pare anche che finirebbe per configurare una sorta di “diritto di ingresso” per lo straniero difficilmente comprensibile, specie in questo momento, in sede europea. La pressione sui CPT aumenterebbe perché il numero di stranieri che alla scadenza del permesso non avranno trovato lavoro, e dovranno essere espulsi, sarà certamente molto superiore a quello di coloro che saranno occupati.

Centri di Permanenza Temporanea

Un contesto in drammatica evoluzione

Forte politicizzazione e radicalizzazione del dibattito sui CPT

Effetto di una mobilitazione civile (specialmente a partire dal rapporto MSF del 2004, ma il movimento contro la detenzione amministrativa di stranieri e richiedenti asilo ha una crescente dimensione transnazionale) e istituzionale (rifiuti di ospitare Centri da parte di un numero crescente di regioni governate dal centrosinistra)

Ad oggi, otto regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-VG, Puglia, Toscana, Umbria) aderiscono alla proposta del presidente della Regione Puglia di un “Forum interregionale contro i CPT”.

Da parte del ministro dell’Interno, rifiuto di una discussione pragmatica sull’istituto e insistenza miope sulla immigrazione “clandestina” come minaccia alla sicurezza

Lotta contro i CPT come parola d’ordine usata anche da movimenti violenti (micro-attentati, tra cui CPT Modena, 24 maggio 2005)

Elementi per un bilancio

Primi elementi per un bilancio del funzionamento dell’istituto e dell’impatto delle riforme approvate dal governo di centrodestra (in base ai preziosissimi, ancorché lacunosi, dati contenuti nella relazione per il 2004 della Corte dei Conti sulla “Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell’immigrazione”, strumento essenziale di analisi, *policy-making* e valutazione delle politiche):

- capienza aumentata: da 1.228 a 1.610 tra 2002 e 2004 (a fine settembre),

pari a un incremento del 23,73% (dati Corte dei Conti). Nella relazione tecnica allegata al disegno di legge della Bossi-Fini, si prevedeva, tuttavia, un aumento di capienza del sistema ben maggiore (2.400 posti nuovi)

- tempo medio di permanenza allungato: da 20 giorni nel 2002 a 26 giorni nel 2004 (ma la larga maggioranza degli allontanamenti – 72% - viene effettuata nei primi 30 gg.)
- costi di gestione in crescita nonostante i risparmi generati dalla rinegoziazione delle convenzioni con alcuni enti gestori: 26,5 milioni € nel 2003, 27,8 mil.€ nei primi nove mesi del 2004
- costi di manutenzione ordinari e straordinari largamente inferiori a quelli sostenuti nel 2003 (anno in cui si sono concentrate le spese di adeguamento delle strutture per i nuovi centri di Bari-Palese, Foggia-Borgo Tressanti e, soprattutto, Gorizia-Gradisca d’Isonzo)
- efficacia più o meno invariata (se misurata in base alla quota di stranieri sottoposti a custodia e poi effettivamente espulsi): 48,1% di effettivamente rimpatriati nei primi nove mesi del 2004 contro il 48,0% dell’anno precedente. Rispetto al 2002, la crescita è più marcata in termini relativi (34,2% di effettivamente rimpatriati), mentre in termini assoluti si registra un calo (6.372 allontanati dai CPT nel 2002 contro 5.688 fino al 30 settembre 2004).

Com'è cambiata la natura dell'istituto?
Sempre più strumento di sanzione impropria,
sempre meno strumento di prevenzione.

Quali indicatori per questa affermazione?

- frequenti reingressi nei CPT di persone già trattenute e non allontanate per incapacità dell'amministrazione/mancanza di fondi/ostacoli diplomatici etc.
- instaurazione di un circuito integrato, un *continuum* tra penitenziari-CPT,
 - sia nel senso che molti detenuti irregolari, a fine pena, finiscono nel CPT (fenomeno gravissimo e dannoso),
 - sia nel senso che i non allontanati dai CPT ricevono l'intimazione a lasciare il paese che, se non adempiuta, dà luogo a reato e, in seguito al decreto-legge 241/2004, come modificato dalla legge 271/2004, comporta la pena della reclusione "da uno a quattro anni" (art. 1, comma 2 ter, d.l. 241/2004)
- deviazioni (sedativi, processo CPT "Regina Pacis")
- crescita "evasioni" e incidenti (dati Corte dei Conti)

Prospettive di riforma

A) alcuni segnali da inviare subito:

- sospensione costruzione nuovi centri (riallocazione spazi e risorse a scopi di integrazione e sviluppo locale)
- distinzione netta e separazione CPT-centri di identificazione
- separazione circuiti penitenziari-CPT: identificazione detenuti da espellere durante il periodo di detenzione e, eventualmente, espulsione immediata a fine pena, senza passare per CPT. Abolizione legge 271/2004 e recepimento in senso progressivo della

sentenza della Corte Costituzionale n. 222 del 15 luglio 2004

- riduzione tempo di custodia (da 60 a 30 gg.)
- revisione convenzioni con enti gestori
- riforma regolamenti interni (a partire da direttiva Maritati)
- riforma immediata (per via amministrativa) di modalità espulsione (diritto di recuperare i propri averi, diritto a un allontanamento in condizioni dignitose)

B) nel medio periodo:

- tavolo di consultazione con associazioni, regioni etc. in parallelo a lavori parlamentari per la riforma del TU immigrazione
- studiare forme di regolarizzazione su base individuale per ridurre la pressione sui circuiti repressivi
- sperimentazione modalità alternative di espulsione (espulsione "senza manette", con incentivi all'adesione, per esempio sotto forma di accorciamento periodo in cui opera divieto di reingresso; con forme di sostegno al reinserimento sociale ed economico nel paese di origine: modello ALNIMA, <http://www.cespi.it/WP/WP13-it.pdf>)
- tenere aperta la prospettiva del "superamento della necessità dei CPT" come prospettiva di lungo termine

La questione va comunque pensata nel quadro di una complessiva valutazione di efficacia e di una eventuale riforma dei meccanismi repressivi e sanzionatori posti a tutela della effettività delle norme e delle politiche in materia di immigrazione.

In questo quadro, bisogna approfondire l'attività di riflessione, consultazione e *lobbying* a livello europeo, dove da un paio di anni ormai, si sta sviluppando una politica comune in materia di rimpatrio.

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

presentata alla Presidenza l'11 maggio 2004
(Relatore: SODA)

sulle

PROPOSTE DI LEGGE

n. 1238, d'iniziativa dei deputati

**PISAPIA, BERTINOTTI, TITTI DE SIMONE, DEIANA, ALFONSO GIANNI, GIORDANO, MANTOVANI,
MASCIA, RUSSO SPENA, VALPIANA, VENDOLA**

Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo
Presentata il 6 luglio 2001

n. 1554, d'iniziativa dei deputati

**TRANTINO, LA RUSSA, ANEDDA, LANDI DI CHIAVENNA, ALBONI, AMORUSO, MALGIERI, ANGELA
NAPOLI, SELVA, ZACCHERA**

Disciplina del diritto di asilo politico
Presentata il 12 settembre 2001

n. 1738, d'iniziativa dei deputati

SODA, CALZOLAIO, CHITI, MONTECCHI, SABATTINI, ZANI

Disposizioni in materia di protezione umanitaria
e di diritto di asilo
Presentata il 10 ottobre 2001

n. 3847, d'iniziativa dei deputati

**BUFFO, ADDUCE, AGOSTINI, BELLINI, BENVENUTO, GIOVANNI BIANCHI, BIELLI, BIMBI, BOATO,
BOLOGNESI, BONITO, BOVA, BUEMI, BURTONE, CALZOLAIO, CAMO, CAPITELLI, CARBONELLA,
CARBONI, CENNAMO, CEREMIGNA, CHIAROMONTE, CIMA, COLUCCINI, MAURA COSSUTTA,
CRISCI, CRUCIANELLI, DAMERI, DE BRASI, ALBERTA DE SIMONE, TITTI DE SIMONE, DEIANA, DI
SERIO D'ANTONA, DUCA, FANFANI, FIORONI, FRIGATO, GAMBINI, GIACCO, GIACHETTI, GRANDI,
GRIGNAFFINI, LABATE, LEONI, LUCIDI, MAGNOLFI, MARAN, MAZZARELLO, MICHELI,
MONTECCHI, MOTTA, MUSSI, NANNICINI, NIGRA, OLIVERIO, OLIVIERI, PAPPATERA,
PENNACCHI, LUIGI PEPE, PIGLIONICA, PINOTTI, PISA, PISTONE, POLLASTRINI, RANIERI,
REALACCI, ROCCHI, ROTUNDO, RUZZANTE, SANDI, SASSO, SCIACCA, SPINI, SQUEGLIA, TANONI,
TIDEI, TRUPIA, VALPIANA, VERNETTI, ZANOTTI, ZUNINO**

Introduzione dell'articolo 30-bis della legge 30 luglio 2002, n. 189, in materia di concessione dell'asilo politico alle
donne vittime di violenza
Presentata il 1° aprile 2003

n. 3857, d'iniziativa dei deputati

PISAPIA, MASCIA, TITTI DE SIMONE, VENDOLA
Disposizioni in materia di riconoscimento del diritto di asilo
Presentata il 3 aprile 2003

n. 3883, d'iniziativa del deputato PISCITELLO

Disposizioni in materia di protezione umanitaria
e di diritto di asilo
Presentata il 9 aprile 2003

Onorevoli Colleghi! - Il testo unificato approvato dalla Commissione Affari costituzionali è volto ad introdurre una disciplina organica in materia di diritto di asilo e di protezione umanitaria, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, ai sensi del quale «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge», colmando una grave lacuna presente nel nostro ordinamento. Appare altresì necessario che tale intervento normativo sia adottato nel rispetto delle norme contenute nelle convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito, con particolare riferimento alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con la legge 24 luglio 1954, n. 722, ed alla Convenzione di Dublino del 1990, resa esecutiva in Italia con la legge n. 523 del 1992. Non minore importanza assume la prospettiva di un adeguamento della legislazione italiana alla normativa comunitaria vigente in materia, atteso che tra il gennaio e il febbraio 2003 il Consiglio dei ministri dell'Unione europea ha adottato una direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, unitamente ad un regolamento che detta i criteri per determinare lo Stato membro competente ad esaminare la domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. È proprio avendo a mente tali finalità che si è proceduto, in sede referente, all'esame delle sei proposte di legge presentate in materia, con la predisposizione, a seguito di riunioni in sede di Comitato ristretto, di un testo unificato, il cui impianto di fondo, anche a dispetto delle modifiche introdotte a seguito dell'esame degli emendamenti presentati, è risultato poi sostanzialmente confermato nell'articolato approvato alla Commissione ed ora all'esame dell'Assemblea. Su tale testo hanno espresso parere favorevole le Commissioni IV (Difesa), VII (Cultura), VIII (Ambiente) e XIV (Politiche dell'Unione europea), mentre le Commissioni VI (Finanze), XI (Lavoro) e XII (Affari sociali) hanno espresso parere

favorevole con osservazioni e le Commissioni II (Giustizia) e III (Affari esteri) hanno espresso parere favorevole con condizioni e osservazioni. Da ultimo, la V Commissione (Bilancio) ha espresso parere favorevole con condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ma la Commissione ha ritenuto opportuno rinviare l'approfondimento delle questioni poste alla fase di esame del progetto di legge in Assemblea. Passando ora ad illustrare i contenuti recati dal testo licenziato dalla Commissione, si fa presente che l'articolo 1 stabilisce il principio che la garanzia del diritto di asilo e della protezione umanitaria è compito della Repubblica, in attuazione dell'articolo 10 della Costituzione e nel rispetto delle convenzioni internazionali e della normativa comunitaria. L'articolo 2 individua l'ambito di applicazione soggettivo della disciplina, riconoscendo il diritto ad avvalersene non solo in capo allo straniero o all'apolide che ha lo status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal protocollo di New York del 1967, ma anche a chi non intende avvalersi della protezione del paese di cui è cittadino, se straniero, o del paese in cui ha la sua residenza abituale, se apolide, a causa del fondato timore di essere ivi perseguitato (comma 1, lettera *a*) o nel caso in cui si trovi nell'effettiva necessità di salvare sé o i propri familiari dal pericolo di subire in quel paese danni alla propria vita o alla propria sicurezza o, ancora, nel caso in cui gli sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana (comma 1, lettera *b*). Il comma 2 del medesimo articolo 2 è volto ad estendere la titolarità del diritto di asilo, previa richiesta, anche al coniuge non legalmente separato e ai figli minori non coniugati del rifugiato nonché alla persona stabilmente convivente con il rifugiato legalmente separato o non coniugato. Gli articoli 3 e 4 riguardano invece le strutture amministrative alle quali viene affidato il compito di provvedere all'esame delle domande di asilo. Si tratta, in particolare, a norma dell'articolo 3, di Commissioni territoriali, da istituire presso le prefetture-uffici territoriali del Governo indicate da un regolamento da emanare ai

sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la cui composizione garantisce la presenza, accanto a funzionari della carriera prefettizia, della polizia di Stato e della regione interessata, anche di un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR). Per rispondere ad esigenze improvvise o a mutate incidenze territoriali del fenomeno, viene prevista, in capo al Ministro dell'interno, cui spetta la nomina dei componenti delle Commissioni, la possibilità di sopprimere Commissioni esistenti o di istituire nuove Commissioni, anche straordinarie. Il comma 5 del medesimo articolo 3 detta altresì le norme che regolano la validità delle deliberazioni assunte in sede di Commissione territoriale. L'articolo 4 dispone invece l'istituzione, con sede presso il Ministero dell'interno, della Commissione centrale per il diritto di asilo, che, pur nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è chiamata ad operare in piena autonomia e con piena indipendenza di giudizio e di valutazione così come autonomia ed indipendenza di giudizio sono garantiti dal comma 6 dell'articolo 3 anche a tutte le Commissioni territoriali. Alla Commissione centrale, con riferimento alla quale possono essere istituite fino ad un massimo di tre sezioni, sono riconosciuti compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione, di raccolta dati e, soprattutto, poteri decisionali in materia di revoca e cessazione degli *status* concessi. Il comma 7 dello stesso articolo 4 dispone inoltre che la Commissione centrale debba inviare annualmente al Governo - che la trasmette al Parlamento per l'espressione di un parere - una relazione sull'attività svolta, anche con riferimento a quella propria delle Commissioni territoriali. Quanto alla procedura amministrativa relativa alla domanda di asilo, l'articolo 5, dispone, ai commi 1 e 3, che questa possa essere presentata, in forma scritta o con dichiarazione orale verbalizzata, al posto di frontiera o alla questura del luogo di dimora. A fronte dell'obbligo di produrre la documentazione necessaria a confermare le dichiarazioni rese, è riconosciuta al richiedente asilo ogni assistenza utile

nell'esposizione dei motivi a sostegno della domanda, essendo prevista, in particolare, la disponibilità di moduli in lingua comprensibile al richiedente, la possibilità di chiedere l'assistenza di un avvocato di fiducia. È altresì ammessa la presenza, sia ai posti di frontiera che in questura, di rappresentanti dell'ACNUR e delle organizzazioni non governative per la tutela dei diritti civili. L'articolo 6 disciplina la fattispecie della presentazione della domanda di asilo da parte di un minore non accompagnato, disponendo che debba essere immediatamente interessato il tribunale per i minorenni e che la procedura di riconoscimento, nel frattempo sospesa, è riattivata a seguito della nomina di un tutore. L'articolo 7 riguarda la delicata materia del trattenimento del richiedente asilo, stabilendo quale principio cardine della disciplina il divieto di procedere al trattenimento «al solo fine di esaminare la domanda di asilo». Le ipotesi nelle quali può invece darsi corso a tale modalità di privazione della libertà personale sono tipizzate prevedendosi, al comma 1, una forma di trattenimento c.d. facoltativo laddove, in mancanza di documenti personali o di viaggio o in presenza di documenti falsi, debba essere verificata la nazionalità o l'identità del richiedente asilo (lettera *a*), nonché quando sia necessario procedere ad una verifica degli elementi su cui si fonda la domanda di asilo (lettera *b*) o in pendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato (lettera *c*). Il comma 2 disciplina invece i casi di trattenimento c.d. obbligatorio, che si riferiscono al richiedente asilo che ha eluso i controlli di frontiera o comunque si trova in condizioni di soggiorno irregolare (lettera *a*) o che è già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento (lettera *b*). Con riferimento a tali ultimi soggetti, il trattenimento ha luogo presso i centri di permanenza temporanea e assistenza, a norma dell'articolo 14 del testo unico recante la disciplina dell'immigrazione, mentre l'esecuzione della misura restrittiva nei confronti di chi è sottoposto a trattenimento facoltativo, oltre che dei richiedenti asilo in condizioni di soggiorno irregolare (soggetti

quindi a trattenimento obbligatorio) avviene presso appositi centri di identificazione. In entrambi i centri è consentito l'accesso ai rappresentanti dell'ACNUR, agli avvocati e ai rappresentanti di organismi di tutela dei rifugiati. L'articolo 8, riferito all'istruttoria della domanda di asilo, dispone, al comma 2, che il questore, qualora non ricorrano i presupposti per il trattenimento, rilascia, in favore del richiedente, un permesso di soggiorno valido per tre mesi e provvede, entro 48 ore dalla presentazione della domanda di asilo, alla trasmissione della documentazione alla Commissione territoriale competente, presso la quale il richiedente è invitato a presentarsi per la formalizzazione dell'istanza attraverso la compilazione di un apposito modulare. Successivamente a tale adempimento, la Commissione territoriale avvia le procedure per la determinazione dello Stato competente a ricevere la domanda di asilo, avvalendosi a tale fine dell'Unità Dublin del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. Si prescinde da tale ultimo accertamento qualora all'esame della domanda di asilo si proceda con procedura semplificata, applicabile esclusivamente nei confronti dei trattenuti, secondo quanto dispone l'articolo 9, comma 1, lettera *a*). Tale modalità di esame prevede che si proceda all'audizione del richiedente asilo entro 15 giorni e che la decisione si adotta entro 3 giorni. Ove alla decisione non si pervenga entro i 18 giorni complessivamente previsti, al richiedente è concesso un permesso di soggiorno temporaneo valido sino al termine della procedura di cui alla lettera *b*) del medesimo comma 1. Si tratta della c.d. procedura ordinaria, che è applicabile nei confronti di coloro che non risultano trattenuti e che, presupponendo l'accertamento effettuato tramite la predetta Unità Dublin, prevede che l'audizione si svolga entro trenta giorni, fermo restando che il termine per l'adozione della relativa decisione resta fissato nei tre giorni successivi. L'articolo 10 introduce quali garanzie procedurali il principio, soggetto soltanto a specifiche deroghe, dell'impossibilità di definire il procedimento di esame della richiesta di asilo senza il

previo svolgimento dell'audizione del richiedente, nonché la previsione, in casi particolari, tra i quali sono ricompresi quelli dei richiedenti che hanno dichiarato di avere subito violenza, di un pre-colloquio, da effettuare con l'ausilio di personale specializzato. L'articolo 11 disciplina le decisioni che la Commissione territoriale può adottare al termine dell'istruttoria, prevedendo che il rigetto della domanda consegue, oltre che nel caso in cui non sussistano i presupposti per il riconoscimento del diritto di asilo, anche in altre ipotesi elencate al comma 2, tra le quali viene in rilievo l'essere cittadino di uno «Stato di origine sicura» o l'essere stato condannato per un crimine contro la pace o l'umanità o ancora il risultare pericoloso per la sicurezza dello Stato. Il principio del rigetto della domanda di asilo per chi sia cittadino di uno Stato di origine sicura in base alle convenzioni internazionali o alla normativa comunitaria non è peraltro di applicazione automatica, poiché alla commissione spetta comunque il compito di accertare, sulla base della domanda, che non sussistono le condizioni di fatto per riconoscere il diritto di asilo o per l'adozione del provvedimento di temporanea impossibilità al rimpatrio. L'articolo 13 prevede inoltre, quale ulteriore tipologia di decisione della Commissione territoriale, l'adozione del provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio, nei casi in cui, pur essendo stata accertata l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento del diritto di asilo, si sia nel contempo rilevata l'inopportunità di del rinvio del richiedente nel Paese d'origine o di abituale residenza per gravi e fondati motivi di carattere umanitario. Conseguentemente all'interessato è concessa un'autorizzazione al soggiorno per due anni. Ai sensi del comma 6 dell'articolo 11, l'adozione di una decisione di rigetto della domanda di asilo comporta, per il richiedente non trattenuto, l'obbligo di lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni dalla notificazione e, in caso di mancato rispetto di tale obbligo, spetta al questore proporre al prefetto di disporre l'espulsione dell'interessato con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Analoga proposta, ai

sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera *b*), il questore sottopone al prefetto a seguito del rigetto delle domande presentate da soggetti trattenuti nei centri di identificazione. In tale caso si osservano le disposizioni di cui all'articolo 14 del testo unico recante la disciplina sull'immigrazione e il trattenimento deve essere convalidato dal tribunale in composizione monocratica, che è chiamato a valutare anche la legittimità e il merito della decisione assunta dalla Commissione territoriale. Quando il rigetto riguarda invece i soggetti trattenuti nei centri di permanenza temporanea e di assistenza, il questore dispone l'esecuzione dell'allontanamento, previa convalida del provvedimento da parte del tribunale in composizione monocratica che, oltre ad estendere il suo vaglio, anche in questo caso, alla legittimità e al merito della decisione assunta dalla Commissione territoriale, ha 5 giorni per adottare la sua decisione. Ai sensi dell'articolo 14, comma 1, avverso le decisioni di rigetto delle Commissioni territoriali può essere proposto, entro 15 giorni dalla comunicazione o notificazione, ricorso al tribunale in composizione monocratica territorialmente competente ed il ricorrente è autorizzato a permanere sul territorio dello Stato fino alla decisione di primo grado. Va rilevato che anche per il richiedente asilo trattenuto nei centri di permanenza temporanea e assistenza è prevista che la convalida del tribunale sia estesa alla legittimità e al merito della decisione di rigetto adottata dalla Commissione territoriale, con la conseguenza che, nelle more di tale accertamento, il provvedimento di allontanamento non può essere eseguito. Nel testo tuttavia, ad avviso del relatore, tale principio, enunciato chiaramente all'articolo 12, comma 1, lettera *a*), non è coordinato con quanto invece previsto dal comma 2 del medesimo articolo, ai sensi del quale si dispone che l'eventuale presentazione del ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale non sospende l'allontanamento dal territorio nazionale. Tale contraddizione è peraltro ancora più evidente se si considera che il principio del diritto del richiedente asilo, ricorrente avverso la decisione di rigetto, a permanere sul territorio

dello Stato fino alla decisione di primo grado è sancito in modo espresso dall'articolo 14, comma 1, terzo periodo. Dal combinato disposto delle disposizioni citate si deve evincere che il principio generale accolto nel testo è che non può essere data esecuzione ad alcun allontanamento dal territorio dello Stato del richiedente asilo per effetto della semplice pronuncia amministrativa di rigetto della Commissione territoriale, atteso che un tale provvedimento, naturalmente con riferimento al richiedente asilo che abbia proposto ricorso, può trovare esecuzione soltanto a seguito di una pronuncia dell'autorità giudiziaria che abbia investito sia la legittimità che il merito della decisione di rigetto adottata dalla Commissione territoriale. È sulla base di tali considerazioni che, ad avviso del relatore, nel corso dell'esame del provvedimento in Assemblea, sarà necessario intervenire sul testo dell'articolo 12 con una proposta emendativa volta a sopprimere il comma 2. Dalla proposizione dell'appello, possibile entro un mese dalla notifica della sentenza, avverso la decisione negativa del tribunale non deriva l'automatica sospensione dell'esecuzione della decisione della Commissione territoriale né l'efficacia dell'intimazione a lasciare il territorio nazionale o il provvedimento di espulsione eventualmente disposto, essendo onere dell'interessato avanzare motivata istanza in tal senso. Su di essa si pronuncia il presidente della Corte di appello entro 15 giorni. Dalla sentenza che accoglie il ricorso avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale discende invece il riconoscimento del diritto di asilo in capo al ricorrente. Contro la convalida da parte del tribunale del provvedimento di allontanamento adottato nei confronti del richiedente asilo trattenuto nei centri di permanenza temporanea ed assistenza a seguito della decisione di rigetto della Commissione territoriale, è ammesso ricorso per cassazione, ma la presentazione del ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento. In caso di mancata convalida, per l'esame della domanda di asilo si applica la procedura ordinaria. L'articolo 15 dispone che al riconoscimento del diritto di asilo

consegue la facoltà per il beneficiario di richiedere al questore territorialmente competente il rilascio di un permesso di soggiorno per asilo avente la validità di cinque anni, nonché un documento di viaggio della durata di due anni. Quanto al rinnovo del predetto permesso di soggiorno, l'articolo 16 dispone che, sei mesi prima della scadenza, l'interessato deve farne richiesta alla Commissione centrale. Ove questa accerti la permanenza delle condizioni per il riconoscimento del diritto di asilo, la questura rilascia, sempre su richiesta, la carta di soggiorno. L'articolo 17 stabilisce che, in caso di esito negativo dell'accertamento effettuato, la Commissione centrale debba dichiarare l'estinzione del diritto di asilo, che la questura notifica all'interessato. A ciò consegue la revoca del permesso di soggiorno, accompagnata dall'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di 15 giorni. Il questore può procedere alla revoca del permesso di soggiorno anche nel caso di espulsione dello straniero o dell'apolide dal territorio nazionale per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato. Il comma 5 del medesimo articolo prevede la possibilità di presentare, entro un mese dalla notifica, ricorso al tribunale competente contro la decisione della Commissione centrale di accertamento dell'insussistenza dei presupposti per continuare a godere del diritto di asilo. L'articolo 18 prevede misure di carattere assistenziale in favore dei richiedenti asilo, mentre l'articolo 19 istituisce il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, prevedendone, al comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, la relativa dotazione. L'articolo 20 stabilisce che lo straniero o l'apolide nei cui confronti è adottato un provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio, oltre al diritto a soggiornare nel territorio dello Stato, ha altresì diritto al ricongiungimento familiare nei medesimi casi e modi in cui è consentito il ricongiungimento del cittadino italiano con familiari stranieri. Si stabiliscono altresì alcuni principi di fondamentale importanza, quale il diritto del rifugiato all'accesso agli studi di ogni ordine e grado, nonché a godere del medesimo trattamento del cittadino italiano in materia di lavoro e di previdenza.

L'articolo 21 reca infine l'abrogazione del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nonché dei regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136 e al decreto del Ministro dell'interno 245 luglio 1990, n. 237. È altresì dettata una disciplina transitoria, ai sensi della quale i procedimenti amministrativi instaurati alla data di entrata in vigore della presente legge rimangono disciplinati dalle norme vigenti anteriormente a tale data, sempre che si tratti di norme più favorevoli al richiedente.

On. Antonio Soda

**PARERE DELLA II COMMISSIONE
PERMANENTE
(Giustizia)**

Il Comitato permanente per i pareri della Commissione Giustizia, esaminato il testo unificato in oggetto;

considerata la necessità di introdurre una disciplina organica della complessa materia della tutela giuridica e dell'assistenza dei richiedenti asilo politico e dei rifugiati;

ritenuto che il principio di cui all'articolo 7, comma 1, secondo cui il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata, non sembra pienamente rispettato dalle disposizioni dei successivi commi, anche perché i presupposti per il trattenimento risultano eccessivamente generici e possono consentire il trattenimento nei confronti della quasi totalità dei soggetti richiedenti asilo;

ritenuto altresì che l'istituto del trattenimento, come disciplinato dall'articolo 7, sembra non pienamente aderente alle garanzie necessarie in base al diritto internazionale consuetudinario, alle convenzioni internazionali e alla Carta costituzionale;

considerato che l'articolo 7, comma 3, nel rinviare ad un regolamento la disciplina del numero e delle modalità di gestione dei centri di identificazione e le modalità di vigilanza da parte delle Forze dell'ordine, non fissa delle direttive specifiche ed univoche;

considerato che appare opportuno raccordare l'articolo 7, comma 4, laddove si prevede che, ove sia già in corso il trattenimento, il questore possa chiedere al tribunale la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori trenta giorni, con l'articolo 14, comma 5, del testo unico delle leggi sull'immigrazione;

ritenuto che la disciplina della procedura semplificata, di cui all'articolo 9, comma 2, sembra presentare elementi di ambiguità e difficoltà interpretativa;

considerato, con riferimento all'articolo 11, che un delitto propriamente politico secondo il comune sentire delle nazioni aderenti alla convenzione di Ginevra non potrebbe essere ritenuto contrario all'umanità o un grave delitto di diritto comune e quindi già non rientrerebbe nei casi che impediscono la concessione dell'asilo;

ritenuto, all'articolo 11, comma 8, troppo ampio il termine, stabilito in sei mesi, che deve decorrere prima che lo straniero possa instaurare un regolare rapporto lavorativo;

ritenuto che, all'articolo 12, non è chiaro in cosa si sostanzia la valutazione di merito della decisione negativa della Commissione territoriale da parte del tribunale, dal momento che i requisiti per la concessione dell'asilo sono fissati dalla legge e che, d'altra parte, ai sensi del comma 4, in caso di mancata convalida si procede ai sensi dell'articolo 9, comma 3, cioè con la procedura ordinaria di esame dell'istanza e pertanto il tribunale non può adottare una decisione «nel merito», sostituendosi alla commissione territoriale;

ravvisata una discrasia, all'articolo 12, tra i commi 1 e 2 e in particolare non comprendendosi al comma 2 il riferimento all'allontanamento dal territorio nazionale, dal momento che, al comma 1, la lettera *a*) dispone che, nelle more della convalida, il richiedente asilo rimane presso il centro di permanenza temporanea e la lettera *b*) prevede similmente che al richiedente si applichi l'articolo 14 del testo unico e quindi venga trattenuto in un centro di permanenza temporanea;

considerato che all'articolo 12, comma 1, si prevede un termine entro cui debba intervenire la convalida solamente alla lettera *a*), peraltro senza prevedere conseguenze per il mancato rispetto di tale termine, che appare pertanto meramente ordinatorio;

considerato che, all'articolo 14, non appare appropriato il riferimento alla «comunicazione», dal momento che, ai sensi dell'articolo 11, comma 4, la decisione deve essere notificata al richiedente;

ritenuto che, all'articolo 14, sarebbe opportuno precisare che la possibilità di rimanere nel territorio nazionale nelle more della decisione di primo grado non osta alla espulsione dello straniero pericoloso per l'ordine pubblico o per la sicurezza pubblica, o rientrante nelle categorie indicate nell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575;

ritenuto che, per ragioni sistematiche, sarebbe opportuno inserire la disposizione del secondo periodo dell'articolo 17, comma 6, relativa alla possibilità di svolgere attività lavorativa o di studio, nel precedente articolo 14;

sottolineata l'esigenza di individuare i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato in maniera tale da consentire che questo possa essere concesso alle donne che intendono sottrarre se stesse o le loro figlie minori dal rischio della pratica di mutilazioni genitali consentite nel paese di origine; esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 7, siano espressamente specificati i presupposti per il trattenimento, e in particolare, al comma 3, siano dettati principi più stringenti a cui debba attenersi il regolamento di attuazione;

2) all'articolo 7, in base alle garanzie richieste dal diritto internazionale e ai principi costituzionali, sia escluso il trattenimento per i richiedenti asilo appartenenti a categorie vulnerabili quali puerpere, disabili, vittime di tortura, minori non accompagnati e persone per le quali sia necessario procedere a visite mediche;

3) all'articolo 7, comma 4, sia prevista la possibilità di proroga solo se strettamente necessaria per l'espletamento della procedura semplificata e per il tempo strettamente necessario; inoltre sia chiarito espressamente se la proroga in questione possa cumularsi con quella della stessa durata prevista dall'articolo 14, comma 5, del testo unico delle leggi sull'immigrazione;

4) all'articolo 12, comma 1, specificare che il tribunale decide in camera di consiglio secondo le modalità di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, sentito l'interessato, secondo quanto già previsto dall'articolo 14 del testo unico delle leggi sull'immigrazione, sia previsto, a garanzia dello straniero, un termine massimo entro cui il provvedimento debba essere convalidato dal giudice, pena la perdita di qualsiasi effetto;

5) all'articolo 14, sia previsto un termine più ampio di quindici giorni per la proposizione del ricorso contro la decisione della Commissione territoriale e, con riferimento alla possibilità di rimanere nel territorio nazionale fino alla decisione di primo grado, l'opportunità di far salve le disposizioni dell'articolo 13 del testo unico delle leggi sull'immigrazione relative all'espulsione di soggetti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica;

6) all'articolo 14, comma 1, siano soppresse le parole: «comunicazione o»;

7) l'articolo 14, si preveda, inoltre, l'ammissione dello straniero al gratuito patrocinio a spese dello Stato, e, qualora sia sprovvisto di un difensore, sia prevista l'assistenza di un difensore designato dal giudice nell'ambito dei soggetti iscritti nella tabella di cui all'articolo 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nonché, ove necessario, da un interprete.

e con le seguenti osservazioni:

a) al combinato disposto degli articoli 7, comma 2, e 9, comma 2, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che la procedura semplificata sia applicata solo in casi strettamente limitati e puntualmente previsti dalla legge;

b) all'articolo 11, comma 2, lettera d), valuti la Commissione di merito l'opportunità di eliminare il riferimento all'articolo 8, comma 3, del codice penale;

c) all'articolo 8, comma 8, valuti la Commissione di merito, l'opportunità di ridurre il termine, stabilito in sei mesi, che deve decorrere prima che lo straniero possa instaurare un regolare rapporto lavorativo e quindi preliminarmente iscriversi nelle liste di collocamento;

d) all'articolo 12, valuti la Commissione di merito l'opportunità di sopprimere il comma 2;

e) all'articolo 14, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere espressamente che nelle more del giudizio di primo grado lo straniero possa svolgere una attività lavorativa o di studio;

f) la Commissione di merito valuti l'opportunità di prevedere espressamente che il diritto di asilo debba essere riconosciuto alle donne che, in situazione di imminente pericolo, intendano sottrarre se stesse o le figlie minori alla pratica di mutilazioni genitali consentite nel Paese di origine.

PARERE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

La III Commissione (Affari esteri e comunitari),

esaminato, per le parti di propria competenza, il testo unificato delle proposte di legge C. 1238 e abb.: «Disposizioni in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo»;

premesso che:

la necessità di dare attuazione all'articolo 10, terzo comma, della Costituzione in materia di diritto d'asilo si fonda, in particolare, su due ragioni di politica estera ed europea: a) evitare che in una materia attinente alla protezione dei diritti umani, tema di valenza sempre più strategica nelle relazioni internazionali, l'Italia manifesti una lacuna e possa esporsi all'accusa di scarsa coerenza e impegno; b) considerare in modo unitario la disciplina del diritto d'asilo e quella in materia di immigrazione, tenendo conto di come la politica dell'immigrazione e quella in

materia di asilo risultino influenzate in misura sempre maggiore da decisioni assunte nell'ambito dell'Unione europea e richiedano di compiere scelte condivise e coordinate con quelle dei partner europei;

la legislazione vigente già assicura il pieno recepimento della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato: tale disciplina andrà confermata e coordinata con la più ampia disciplina in materia di diritto d'asilo;

il Consiglio europeo di Tampere (ottobre 1999) ha definito le linee di una politica comune dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo, prevedendo che vengano nel contempo considerate l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati;

in seguito al Consiglio di Tampere, la direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 ha stabilito le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

occorre, per quanto possibile, evitare un ricorso strumentale alla disciplina in materia di diritto d'asilo effettuato al solo fine di acquisire, seppure solo in via temporanea, titolo a soggiornare sul territorio nazionale senza dover sottostare alla normativa in materia di immigrazione;

a tal fine, ferma l'esigenza di assicurare piena tutela a coloro in possesso dei presupposti per ricevere asilo in Italia, la disciplina in materia di diritto d'asilo non deve sovrapporsi né tanto meno contrastare con la normativa nazionale in materia di immigrazione, quest'ultima, al contrario, deve continuare a trovare applicazione con riferimento a tutti i profili non riconducibili alla specifica condizione del richiedente asilo;

deve essere chiarita la natura personale del diritto di asilo che non può venire automaticamente esteso all'intero nucleo familiare (ed in particolare ai semplici conviventi) del richiedente asilo;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), sia chiarito che il pericolo attuale e diretto per la vita o sicurezza o libertà personale del richiedente asilo, per risultare rilevante, deve essere conseguente a gravi limitazioni delle libertà democratiche (allo stato, infatti, «il pericolo attuale e diretto» appare configurarsi come autonomo titolo legittimante la richiesta di asilo a prescindere dall'origine del pericolo stesso);

all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), e comma 2, all'articolo 5, comma 4, nonché all'articolo 15, comma 4, sia espunto il riferimento ai familiari del richiedente asilo, limitandosi a prevedere che in materia di ricongiungimenti familiari trovino applicazione le pertinenti disposizioni della legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha novellato la vigente normativa in materia di immigrazione;

all'articolo 13, comma 2, si preveda che la carta di soggiorno possa essere rilasciata trascorsi 6 - e non 4 - anni dal rilascio del permesso di soggiorno, in conformità a quanto previsto, in via generale, dal testo unico in materia di immigrazione come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189;

all'articolo 14, comma 3, sia ridotta da 45 a 15 giorni la durata del termine entro il quale il richiedente asilo, in seguito ad intimazione della questura, deve lasciare il territorio nazionale nel caso di rigetto del ricorso giurisdizionale contro la decisione della Commissione territoriale, al fine di adeguare la durata del predetto termine a quello previsto in via generale in caso di intimazione a lasciare il territorio dello Stato ad opera dell'autorità amministrativa;

e con la seguente osservazione:

all'articolo 20, commi 3 e 4, andrebbe verificata la congruità delle disposizioni in ordine ai titoli di studio e di attività lavorativa dei rifugiati ed in particolare se tali materie non risultino già disciplinate in via generale e quale incidenza potrebbe in ogni caso avere lo *status* di rifugiato nella relativa disciplina.

**PARERE DELLA IV COMMISSIONE
PERMANENTE
(Difesa)**

La IV Commissione Difesa,
esaminato il testo unificato C. 1238
Pisapia e proposte di legge abbinata, recante
«Disposizioni in materia di protezione
umanitaria e di diritto di asilo»,
esprime
PARERE FAVOREVOLE

**PARERE DELLA V COMMISSIONE
PERMANENTE
(Bilancio, tesoro e programmazione)**

La V Commissione Bilancio:
esaminato il nuovo testo unificato elaborato
dalla Commissione di merito,
premessi che:
il provvedimento, da un lato, abroga
esplicitamente, al comma 1 dell'articolo 21, la
vigente disciplina in materia di diritto d'asilo
e, dall'altro, ne riproduce i contenuti, tuttavia
apportandovi modificazioni e integrazioni,
alcune delle quali appaiono suscettibili di
determinare nuovi o maggiori oneri privi di
adeguata quantificazione e copertura;
il provvedimento non è corredato di
relazione tecnica e gli elementi di
informazione trasmessi dal Governo non
appaiono sufficienti a escludere l'emersione di
nuovi oneri;
esprime
PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni, volte a
garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto
comma, della Costituzione:*

all'articolo 3, comma 5, sia soppresso
l'ultimo periodo;

all'articolo 3, sia aggiunto, infine, il
seguente comma:

«5-bis. All'attuazione del presente articolo
si provvede nell'ambito degli ordinari
stanziamenti di bilancio.»;

all'articolo 4, comma 4, siano sopresse
le parole: «o in posizione di fuori ruolo»;

all'articolo 4, comma 4, sia soppresso
l'ultimo periodo;

all'articolo 4, sia aggiunto, infine, il
seguente comma:

«7-bis. All'attuazione del presente articolo
si provvede nell'ambito degli ordinari
stanziamenti di bilancio».

all'articolo 19, comma 1, la lettera a) sia
sostituita dalla seguente:

«a) lo stanziamento iscritto nel bilancio
dello Stato, allo stato di previsione del
Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 1-
septies del decreto-legge 30 dicembre 1989 n.
416, convertito con modificazioni dalla legge
28 febbraio 1990, n. 39. Per l'esercizio
finanziario 2004, la dotazione del Fondo è
costituita dalle residue disponibilità presenti
sul Fondo già istituito, ai sensi dell'articolo 1-
septies del decreto-legge 30 dicembre 1989 n.
416, convertito con modificazioni dalla legge
28 febbraio 1990, n. 39.»;

provveda la Commissione alla
quantificazione degli eventuali nuovi o
maggiori oneri derivanti dalle disposizioni di
cui agli articoli 5, comma 2, 7, comma 3, 10,
commi 3 e 4, 11, comma 7, 13, commi 2 e 3,
17, comma 8, 18, comma 7, e 20 e
all'individuazione della conseguente copertura
finanziaria, attingendo, a decorrere dall'anno
2004, a risorse di parte corrente, ai sensi
dell'articolo 11-ter, comma 1, della legge n.
468 del 1978.

**PARERE DELLA VI COMMISSIONE
PERMANENTE
(Finanze)**

La VI Commissione Finanze,
esaminato, ai sensi dell'articolo 73,
comma 1-bis del regolamento, per gli aspetti
attinenti alla materia tributaria, il testo
unificato
delle proposte di legge C. 1238 Pisapia ed
abbinata, recante disposizioni in materia di
protezione umanitaria e di diritto di asilo,
esprime
PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

in riferimento al comma 1, lettera c-
bis), dell'articolo 19, valuti la Commissione di
merito l'opportunità di chiarire se la
percentuale dell'otto per mille destinata al
Fondo nazionale per le politiche ed i servizi
dell'asilo sia relativa alla sola quota di
pertinenza statale.

**PARERE DELLA VII COMMISSIONE
PERMANENTE**

(Cultura, scienza e istruzione)

La VII Commissione (cultura, scienza e istruzione),

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 1238 ed abbinate, recante disposizioni in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

**PARERE DELLA VIII COMMISSIONE
PERMANENTE**

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

La VIII Commissione,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 1238 e abbinate, recante «Disposizioni in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo», nel testo risultante dagli emendamenti approvati;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

**PARERE DELLA XI COMMISSIONE
PERMANENTE**

(Lavoro pubblico e privato)

La XI Commissione (Lavoro pubblico e privato),

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 1238 ed abb., in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire che i servizi per rendere effettivi i diritti di assistenza al momento della presentazione della domanda di asilo e della fase istruttoria, di cui agli articoli 5 e 10, vengono assicurati mediante il personale in servizio.

**PARERE DELLA XII COMMISSIONE
PERMANENTE**

(Affari sociali)

La XII Commissione Affari sociali,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 1238 e abb. recante «Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo»;

considerato che la disciplina recata dall'articolo 6 in materia di diritto d'asilo per i minori non accompagnati appare particolarmente complessa e gravosa rispetto alla normativa vigente;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di semplificare il procedimento relativo all'acquisizione del diritto d'asilo da parte dei minori non accompagnati.

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
PERMANENTE**

(Politiche dell'Unione europea)

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il testo unificato delle proposte di legge A.C. 1238 e abb., recante «Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo»;

rilevato che il provvedimento è diretto a disciplinare la materia del diritto d'asilo, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione e delle relative Convenzioni internazionali;

ricordato che nell'ambito del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 è stata definita una politica comune dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo, come politica di carattere globale che abbraccia le questioni della politica, dei diritti umani e dello sviluppo dei Paesi d'origine dei flussi migratori, stabilendo che: l'Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne; l'obiettivo è un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra; lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovrebbe basarsi sui principi di trasparenza e controllo democratico;

considerato che in attuazione delle decisioni del Consiglio europeo di Tampere sono stati adottati il regolamento n. 343 del 2003, che disciplina i criteri per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo, e la direttiva 2003/9/CE, che introduce alcune norme

minime comuni in relazione all'accoglienza dei richiedenti asilo;

osservato che la direttiva 2003/9/CE è stata inserita nell'allegato A della legge comunitaria per il 2003 (n. 306 del 2003), ai fini della sua attuazione nell'ambito del nostro ordinamento;

rilevata l'opportunità di assicurare comunque il coordinamento del testo unificato in esame con il futuro schema di decreto legislativo di recepimento della citata direttiva;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

**TESTO UNIFICATO
DELLA COMMISSIONE
Disposizioni in materia di protezione
umanitaria e di diritto di asilo**

**Capo I
PRINCIPI GENERALI**

**Art. 1.
(Protezione della persona).**

1. La Repubblica garantisce il diritto di asilo e la protezione umanitaria su base individuale alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge, in attuazione dell'articolo 10 della Costituzione nel rispetto delle convenzioni e degli accordi internazionali a cui l'Italia aderisce, nonché nel rispetto della normativa comunitaria in materia.

**Capo II
ASILO**

**Art. 2.
(Titolari del diritto di asilo).**

1. Il diritto di asilo, nel territorio dello Stato, è garantito:

a) allo straniero o all'apolide al quale è riconosciuto lo *status* di rifugiato previsto dalla Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva con la legge 24 luglio 1954, n. 722, di seguito denominata «Convenzione di Ginevra», e dal protocollo relativo allo statuto dei rifugiati, adottato a New York il 31

gennaio 1967 e reso esecutivo con la legge 14 febbraio 1970, n. 95, o che, comunque, trovandosi fuori dal Paese del quale è cittadino o, se apolide, nel quale aveva residenza abituale, non possa o non voglia avvalersi della protezione di tale Paese a causa del fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, di religione, di genere, di orientamento sessuale, di nazionalità, di appartenenza ad un determinato gruppo sociale o etnico ovvero per le sue opinioni politiche;

b) allo straniero o all'apolide che non possa o non voglia avvalersi della protezione del Paese del quale è rispettivamente cittadino o residente abituale, in quanto si trova nell'effettiva necessità di salvare sé o i propri familiari dal pericolo attuale e diretto di subire nel territorio di tale Paese danni alla propria vita o sicurezza o libertà personale o gli è impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

2. Salvo che si applichi una delle clausole di esclusione di cui all'articolo 1, sezione F), della Convenzione di Ginevra, il diritto di asilo è esteso, su richiesta, al coniuge non legalmente separato e ai figli minori non coniugati del rifugiato, nonché alla persona stabilmente convivente con il rifugiato legalmente separato o non coniugato.

4. Ai fini della presente legge, con il termine «rifugiato» si intende qualsiasi straniero o apolide cui sia stato riconosciuto il diritto di asilo.

**Art. 3.
(Commissioni territoriali per il
riconoscimento del diritto di asilo).**

1. Presso le prefetture-uffici territoriali del Governo indicati con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono istituite le Commissioni territoriali per il riconoscimento del diritto di asilo, di seguito denominate «Commissioni territoriali». Con il medesimo regolamento, sono istituite le aree

funzionali di supporto alle Commissioni territoriali e individuate le risorse umane, finanziarie e strumentali occorrenti.

2. Le Commissioni territoriali, nominate con decreto del Ministro dell'interno, sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e sono composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante della regione designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e da un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), nominato dal delegato in Italia. Per ciascun componente deve essere previsto un componente supplente. Le Commissioni territoriali sono rinnovate ogni tre anni e i loro componenti rimangono in carica sino al rinnovo.

3. Il Ministro dell'interno, con proprio decreto, può disporre, anche temporaneamente, l'istituzione di nuove Commissioni territoriali ovvero la soppressione di quelle esistenti o l'istituzione di una o più Commissioni territoriali straordinarie, da affiancare temporaneamente ad una Commissione territoriale, scegliendone i componenti tra i membri effettivi o supplenti delle Commissioni territoriali. Il presidente della Commissione territoriale che viene affiancata assegna le domande di asilo alle Commissioni territoriali straordinarie eventualmente istituite.

4. Le Commissioni territoriali possono essere integrate, su richiesta del Presidente della Commissione centrale per il diritto di asilo prevista dall'articolo 4, da un funzionario del Ministero degli affari esteri con la qualifica di componente a tutti gli effetti, ogni volta che sia necessario, in relazione a particolari afflussi di richiedenti asilo, in ordine alle domande dei quali occorra disporre di particolari elementi di valutazione in merito alla situazione dei Paesi di provenienza di competenza del Ministero degli affari esteri.

5. Le deliberazioni di ciascuna Commissione territoriale non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti e se non sono adottate a maggioranza dei

presenti. In caso di parità, prevale il voto del presidente. Su richiesta di uno o più membri della Commissione che abbiano espresso opinioni dissenzianti rispetto alla decisione approvata, nella motivazione della medesima si dà conto di esse e delle loro motivazioni.

6. Salvo che si tratti di personale appartenente ai ruoli del Ministero dell'interno, i membri delle Commissioni territoriali sono collocati in posizione di comando o di distacco dalle amministrazioni di appartenenza per il periodo di durata nell'incarico e per lo stesso periodo non possono ricoprire cariche elettive e operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, sulla base degli indirizzi elaborati dalla Commissione centrale di cui all'articolo 4. Per i componenti delle Commissioni territoriali appartenenti ai ruoli del Ministero dell'interno la nomina equivale a conferimento di incarico speciale o di incarico particolare secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

Art. 4.

(Commissione centrale per il diritto di asilo).

1. Con il regolamento di cui all'articolo 3, comma 1, è istituita la Commissione centrale per il diritto di asilo, di seguito denominata «Commissione centrale», con compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, di raccolta di dati statistici e con poteri decisionali in materia di revoca e cessazione degli *status* concessi. La Commissione centrale, che ha sede presso il Ministero dell'interno, opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

2. La Commissione centrale, nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è presieduta da un prefetto ed è composta, oltre che dal presidente, da un dirigente della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un funzionario della carriera diplomatica con qualifica di consigliere di legazione, da un dirigente del Ministero dell'interno appartenente ai ruoli della Polizia di Stato con qualifica di primo dirigente, da

un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, da un esperto qualificato in materia di diritti civili e umani, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, e da un rappresentante del delegato in Italia dell'ACUNR. Per ciascun componente deve essere previsto un componente supplente.

3. La Commissione centrale è rinnovata ogni tre anni e i suoi componenti rimangono in carica sino al rinnovo della Commissione medesima. La nomina a presidente della Commissione centrale è rinnovabile per una sola volta consecutivamente.

4. Salvo che si tratti di personale appartenente ai ruoli del Ministero dell'interno, i membri della Commissione centrale sono collocati in posizione di comando o distacco o in posizione di fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza per il periodo di durata nell'incarico e per lo stesso periodo non possono ricoprire cariche elettive. Per i componenti della Commissione centrale appartenenti ai ruoli del Ministero dell'interno la nomina equivale a conferimento di incarico speciale o di incarico particolare secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

5. Con il regolamento di cui all'articolo 3, comma 1, possono essere istituite, nel rispetto della composizione stabilita dal comma 2, fino ad un massimo di tre sezioni della Commissione centrale prevedendo le competenze di ogni sezione. Con il medesimo regolamento sono dettate le disposizioni occorrenti per disciplinare le modalità di organizzazione della Commissione centrale e delle Commissioni territoriali, anche con riferimento all'assegnazione di personale, i collegamenti di carattere internazionale relativi alle attività della Commissione centrale, nonché le indennità di funzione spettanti, ai sensi dei contratti collettivi vigenti, ai presidenti e ai componenti delle stesse.

6. Con il regolamento di cui all'articolo 3, comma 1, è istituito l'ufficio di supporto della Commissione centrale e sono individuate le

risorse umane, finanziarie e strumentali occorrenti.

7. Entro il mese di febbraio di ciascun anno il presidente della Commissione centrale trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri degli affari esteri e dell'interno una relazione sull'attività svolta dalla Commissione medesima e dalle Commissioni territoriali nell'anno precedente, formulando eventuali proposte nelle materie di competenza. Entro il mese di marzo il Governo trasmette al Parlamento copia di tale relazione con le proprie osservazioni, ai fini dell'espressione, nel termine di un mese dalla sua trasmissione, del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Art. 5.

(Presentazione della domanda di asilo).

1. La domanda di asilo è presentata al posto di frontiera, prima dell'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero alla questura del luogo di dimora. Nel caso di presentazione della domanda di asilo al posto di frontiera, il dirigente dell'ufficio di frontiera dispone l'invio del richiedente presso la questura competente per l'adozione dei conseguenti provvedimenti.

2. Non si applicano le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 10 e al comma 6 dell'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, di seguito denominato «testo unico», nel caso in cui lo straniero presenti, all'arrivo in Italia, domanda di asilo, e il vettore di linea di nazionalità italiana abbia dato immediatamente segnalazione della presenza dello straniero a bordo alla polizia di frontiera.

3. La domanda di asilo è presentata in forma scritta o mediante dichiarazione orale, verbalizzata dall'autorità competente. Il richiedente asilo ha diritto di ricevere ogni assistenza utile per una corretta e completa esposizione dei motivi posti a base della domanda, deve produrre ed esibire ogni documentazione in suo possesso utile a confermare le circostanze da lui affermate o

indicate nella domanda, in quanto rilevanti, e ha il diritto di essere posto in condizioni di scrivere nella propria lingua, escluse le forme dialettali, e di ottenere, mediante appositi prestampati, informazioni in lingua a lui comprensibile o, in mancanza, in inglese, francese, spagnolo o arabo sullo svolgimento della procedura e sui diritti e facoltà di cui può disporre, nonché di richiedere l'assistenza di un avvocato di sua fiducia. Il modulario è compilato, ove possibile, con l'assistenza di persona a conoscenza della lingua del richiedente o, se non disponibile, di persona a conoscenza delle lingue indicate nel precedente periodo. I rappresentanti dell'ACUNR sono ammessi ai posti di frontiera e in questura, al fine di prestare opera di sostegno, informazione e assistenza per i richiedenti asilo e presso la Commissione territoriale per la fase di formalizzazione della domanda. Agli stessi fini sono ammessi gli appartenenti ad organizzazioni non governative per la tutela dei diritti civili e dei diritti fondamentali, se autorizzati sulla base di appositi progetti di collaborazione con le amministrazioni pubbliche interessate. Nella presentazione e nella compilazione del modulario le donne richiedenti asilo, ove possibile, si avvalgono di un'assistenza adeguata e specifica da parte di personale appartenente al loro sesso. Le stesse devono essere informate di tale facoltà. Il richiedente asilo ha diritto di ottenere immediatamente copia della domanda di asilo, vistata dall'autorità che l'ha ricevuta.

4. Nei casi in cui presentino contemporaneamente domanda di asilo stranieri o apolidi che costituiscono un unico nucleo familiare, sono redatte distinte domande, salvo che per i figli minorenni, di cui è fatta menzione nelle domande dei genitori. Il permesso di soggiorno per richiesta di asilo è rilasciato a ciascun componente del nucleo familiare di cui all'articolo 2.

Art. 6.

(Minori non accompagnati richiedenti asilo).

1. Sono considerati minori non accompagnati, ai fini della presente

legge, i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio nazionale senza essere accompagnati da una persona adulta, responsabile per essi in base alla legge, ovvero i minori che sono stati abbandonati una volta entrati nel territorio nazionale.

2. Qualora la domanda di asilo sia presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento e dà immediatamente comunicazione della domanda al tribunale per i minorenni territorialmente competente ai fini dell'adozione dei provvedimenti necessari. Il tutore, appena nominato, prende contatto con la competente questura per la riattivazione del procedimento.
3. I procedimenti relativi ai minori non accompagnati hanno priorità sugli altri.
4. Non è ammesso il ricongiungimento familiare al minore non accompagnato richiedente asilo sino all'eventuale riconoscimento allo stesso del diritto di asilo.

Art. 7.

(Trattenimento del richiedente asilo).

1. Il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata. Egli può, tuttavia, essere trattenuto per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato, in base alle disposizioni della presente legge, nei seguenti casi:

a) per verificare o determinare la sua nazionalità o identità, qualora egli non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, oppure abbia, al suo arrivo nello Stato, presentato documenti risultati falsi;

b) per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili;

c) in pendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato.

2. Il trattenimento del richiedente asilo deve essere disposto nei seguenti casi:

a) a seguito della presentazione di una domanda di asilo presentata dallo straniero fermato per avere eluso i controlli di frontiera o subito dopo, o, comunque, in condizione di soggiorno irregolare;

b) a seguito della presentazione di una domanda di asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento.

3. Il trattenimento previsto nei casi di cui al comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e nei casi di cui al comma 2, lettera *a)*, è attuato nei centri di identificazione, secondo le norme del regolamento di cui all'articolo 3, comma 1. Il medesimo regolamento determina il numero dei centri, le caratteristiche e le modalità della vigilanza effettuata dalle Forze dell'ordine, di gestione di tali strutture e tiene conto degli atti adottati dall'ACNUR. Nei centri di identificazione è comunque consentito l'accesso ai rappresentanti dell'ACNUR. L'accesso è altresì consentito agli avvocati e agli organismi ed enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore, autorizzati dal Ministero dell'interno.

4. Per il trattenimento di cui al comma 2, lettera *b)*, si osservano le norme di cui all'articolo 14 del testo unico, e successive modificazioni. Nei centri di permanenza temporanea e assistenza di cui al medesimo articolo 14 è comunque consentito l'accesso ai rappresentanti dell' ACNUR. L'accesso è altresì consentito agli avvocati e agli organismi ed enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore, autorizzati dal Ministero dell'interno.

Ove sia già in corso il trattenimento, il questore chiede al tribunale in composizione monocratica la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori trenta giorni per consentire l'espletamento della procedura di cui all'articolo 9, comma 2.

Art. 8.

(Istruttoria della domanda di asilo)

1. La questura riceve anche la domanda di asilo presentata dal richiedente asilo proveniente dall'ufficio di polizia di

frontiera e acquisisce l'eventuale documentazione.

2. Il questore dispone l'invio del richiedente asilo nel centro di identificazione ovvero nel centro di permanenza temporanea e assistenza quando ricorrono le ipotesi previste dall'articolo 7, commi 1 e 2. Negli altri casi, rilascia un permesso di soggiorno valido per tre mesi, rinnovabile fino alla definizione della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato presso la competente Commissione territoriale. In ogni caso, il questore provvede, entro quarantotto ore dalla presentazione della domanda di asilo, alla trasmissione di tutta la documentazione necessaria alla Commissione territoriale competente e invita il richiedente a presentarsi presso la medesima Commissione per la formalizzazione dell'istanza, attraverso la compilazione del modulario conforme al tipo stabilito dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 1. La mancata presentazione alla Commissione territoriale nei successivi cinque giorni, senza giustificato motivo, comporta la rinuncia alla domanda di asilo e la revoca del permesso di soggiorno.

3. Salvi i casi di applicazione della procedura semplificata previsti dall'articolo 9, comma 2, la Commissione territoriale, compilato il modulario, avvia, ove necessario, le procedure sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione europea, inviando gli atti all'Unità Dublino del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, ai sensi del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

Art. 9.

(Procedure di esame delle domande di asilo)

1. La Commissione territoriale competente per l'esame della domanda di asilo secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 1, definisce la domanda di asilo secondo le seguenti procedure:

a) la procedura semplificata di cui al comma 2 per i richiedenti asilo trattenuti ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2;

b) la procedura ordinaria di cui al comma 3 per i richiedenti asilo non trattenuti.

3. In caso di applicazione della procedura semplificata, ricevuta e formalizzata l'istanza attraverso la compilazione del modulario con la relativa documentazione, la Commissione territoriale procede all'audizione del richiedente asilo entro quindici giorni. La decisione è adottata entro i successivi tre giorni. L'allontanamento non autorizzato dal centro di identificazione ovvero dal centro di permanenza temporanea e assistenza equivale a rinuncia alla domanda di asilo. Allo scadere del periodo complessivo previsto dal primo e dal secondo periodo, qualora non sia intervenuta la decisione, al richiedente asilo è concesso un permesso di soggiorno temporaneo valido fino al termine della procedura ordinaria di cui al comma 3.

3. In caso di applicazione della procedura ordinaria, ricevuta e formalizzata l'istanza attraverso la compilazione del modulario con la relativa documentazione, nonché la dichiarazione di competenza all'esame della domanda di asilo dello Stato italiano da parte dell'Unità Dublin del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, la Commissione territoriale procede, entro trenta giorni, alla convocazione del richiedente asilo per l'audizione. La decisione è adottata entro i successivi tre giorni. In caso di mancata presentazione all'audizione del richiedente asilo, senza giustificato motivo, la Commissione territoriale decide sulla domanda sulla base della documentazione in suo possesso.

Art. 10.

(Garanzie procedurali)

1. L'audizione del richiedente asilo costituisce condizione necessaria per la prosecuzione del procedimento di riconoscimento del diritto di asilo, salvo che il richiedente vi rinunci o non si presenti senza giustificato motivo alla data fissata per l'audizione e salvo quanto previsto dal comma 3, ultimo periodo.

2. Chi esercita la potestà dei genitori o la potestà tutoria deve essere presente in ogni fase del procedimento di riconoscimento del diritto di asilo cui debba partecipare, personalmente, il minore richiedente.

3. In casi particolari, compresi quelli dei richiedenti asilo che abbiano dichiarato al momento della domanda di aver subito violenza, la Commissione territoriale può disporre la designazione di personale specializzato per lo svolgimento di un pre-colloquio, volto a garantire una idonea assistenza sotto il profilo psicologico ed emotivo, prevedendo l'eventuale presenza dello stesso personale durante l'audizione del richiedente. L'audizione può essere sospesa o esclusa qualora sia ritenuto necessario per le particolari condizioni emotive e psicologiche del richiedente.

4. Il richiedente asilo ha diritto di esprimersi nella propria lingua o in lingua a lui nota. Ove occorra, la Commissione territoriale nomina un interprete. Durante l'audizione il richiedente asilo può farsi assistere da una persona di sua fiducia.

5. L'audizione ha per oggetto i fatti dichiarati a verbale dal richiedente asilo, la documentazione acquisita dalla Commissione territoriale o prodotta dall'interessato anche durante l'audizione e deve avvenire in luogo non aperto al pubblico, attraverso domande dirette dei membri della Commissione territoriale.

6. Al termine dell'audizione, la Commissione territoriale rilascia al richiedente asilo copia autenticata del verbale dell'audizione medesima.

Art. 11.

(Decisione sulla domanda di asilo).

1. Al termine dell'istruttoria la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni:

a) riconosce il diritto di asilo al richiedente che possenga i requisiti previsti dalla presente legge;

b) rigetta la domanda qualora il richiedente asilo non possenga i requisiti previsti dalla presente legge ovvero ricorrano le condizioni di cui al comma 2;

c) adotta il provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio di cui all'articolo 13.

2. La domanda di asilo è inoltre rigettata qualora il richiedente:

a) sia stato già riconosciuto rifugiato in altro Stato che gli assicuri adeguata protezione;

b) provenga da uno Stato non appartenente all'Unione europea, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra, nel quale il medesimo richiedente abbia, senza presentare domanda di asilo, trascorso un periodo di soggiorno, non considerandosi tale il tempo necessario per il transito attraverso il territorio di quello Stato sino alla frontiera italiana;

c) sia cittadino di uno Stato che è considerato di origine sicura in base alle convenzioni internazionali cui l'Italia aderisce ovvero alla normativa comunitaria e dall'esame della domanda non risultino elementi che comportino, comunque, il riconoscimento del diritto di asilo ovvero l'adozione del provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio;

d) sia stato condannato con sentenza, anche non definitiva, per un crimine contro la pace o contro l'umanità o un crimine di guerra o un grave delitto di diritto comune, sempre che non ricorrano le condizioni previste dall'articolo 705, comma 2, del codice di procedura penale, e dal terzo comma dell'articolo 8 del codice penale, o si sia reso colpevole di azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite, come previsto dall'articolo 1, sezione F), della Convenzione di Ginevra;

e) risulti perseguito per gli stessi fatti di cui alla lettera d) da un tribunale internazionale, istituito in applicazione di accordi internazionali cui l'Italia aderisce;

f) sia stato condannato in Italia, con sentenza di secondo grado, anche non definitiva, per uno dei delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale e per reati in materia di immigrazione illegale previsti dal testo unico, e successive modificazioni, o risulti pericoloso per la sicurezza dello Stato, ovvero quando lo stesso richiedente appartenga ad una delle categorie indicate dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'articolo 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, ovvero dall'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646, ovvero qualora sia stata applicata, anche in via provvisoria, una delle misure di cui all'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni;

g) risulti pericoloso per la sicurezza dello Stato. Nella decisione di rigetto della domanda devono essere ponderate l'attuale pericolosità per la sicurezza dello Stato del richiedente asilo e la gravità delle persecuzioni nelle quali potrebbe incorrere in caso di respingimento.

4. La Commissione territoriale decide sulla domanda con atto scritto e motivato. Nella decisione la Commissione deve fornire una valutazione espressa di tutti gli elementi acquisiti e di tutte le dichiarazioni rese dal richiedente. Nella decisione sono indicati le modalità e i termini per la sua impugnazione.

5. La decisione è notificata al richiedente entro quindici giorni al domicilio indicato nel modulario di cui all'articolo 8, comma 2, a cura della struttura di supporto della Commissione territoriale e comunicata immediatamente alla questura.

6. Alla decisione deve essere allegata una traduzione in forma sintetica della motivazione e del dispositivo nonché

della indicazione del termine e dell'autorità cui è possibile ricorrere, nella lingua utilizzata durante l'audizione individuale ovvero in altra lingua comprensibile dal richiedente.

7. Salvo quanto previsto dall'articolo 12, la decisione di cui al comma 1, lettera b), comporta l'obbligo per l'interessato di lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni dalla sua notificazione, salvo che egli abbia titolo a soggiornare nel territorio dello Stato per altri motivi e salvo quanto previsto dall'articolo 14, comma 1. A tale fine, la decisione è comunicata alla competente questura che provvede a proporre al prefetto, in caso di mancato rispetto dell'obbligo di cui al presente comma, di disporre l'espulsione dell'interessato con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.
8. Il Ministero dell'interno, in collaborazione con l'ACNUR, la Croce rossa italiana o con organizzazioni umanitarie specializzate di comprovata affidabilità, predispose programmi di rientro in patria degli stranieri ai quali non sia stato riconosciuto il diritto di asilo.

8. Qualora la Commissione territoriale non pervenga alla decisione sulla domanda di asilo entro sei mesi dalla sua presentazione, e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il richiedente asilo ha il diritto di svolgere regolare attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento.

Art. 12.

(Convalida del provvedimento di allontanamento)

1. La decisione di rigetto, adottata a seguito della procedura semplificata di cui all'articolo 9, comma 2, è immediatamente comunicata al questore che:

a) per il richiedente asilo trattenuto presso il centro di permanenza temporanea e assistenza, dispone l'esecuzione dell'allontanamento previa comunicazione del provvedimento entro quarantotto ore al

tribunale in composizione monocratica. In attesa della convalida, il richiedente asilo rimane ospitato nel centro di permanenza temporanea e assistenza. Il tribunale in composizione monocratica entro cinque giorni dalla sua comunicazione convalida il provvedimento, valutando anche la legittimità e il merito della decisione negativa della Commissione territoriale;

b) per il richiedente asilo trattenuto presso il centro di identificazione, propone al prefetto l'adozione dell'espulsione. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 14 del testo unico, e successive modificazioni. Il tribunale in composizione monocratica convalida il trattenimento valutando anche la legittimità e il merito della decisione negativa della Commissione territoriale.

2. In ogni caso, l'eventuale presentazione del ricorso avverso la decisione della Commissione territoriale non sospende l'allontanamento dal territorio nazionale.
3. Avverso il provvedimento di convalida di cui al comma 1 è ammesso ricorso per cassazione. La presentazione del ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento.
4. In caso di mancata convalida, si procede ai sensi dell'articolo 9, comma 3.

Art. 13.

(Decisione di impossibilità temporanea al rimpatrio)

1. La Commissione territoriale, qualora accerti la mancanza dei presupposti necessari per il riconoscimento del diritto di asilo e tuttavia rilevi, anche sulla base di elementi comunicati dal Ministero degli affari esteri, l'inopportunità del rinvio del richiedente nel Paese di origine o di abituale residenza per gravi e fondati motivi di carattere umanitario, stabilisce l'impossibilità temporanea al rimpatrio.

2. Il provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio dà titolo ad una autorizzazione al soggiorno per il medesimo motivo, della durata di due anni, estesa al lavoro e allo studio, rinnovabile per lo stesso periodo qualora la Commissione centrale

accerti la permanenza delle condizioni di impossibilità al rimpatrio con riferimento al caso concreto. Decorsi quattro anni dal rilascio del permesso di soggiorno di cui al presente comma, il titolare può ottenere il rilascio della carta di soggiorno e gode degli stessi diritti previsti all'articolo 20 per lo straniero che abbia ottenuto il riconoscimento del diritto di asilo.

3. Qualora in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità, verificatisi in Paesi non appartenenti all'Unione europea, siano state adottate misure di protezione temporanea ai sensi del decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, alla cessazione di dette misure coloro che ne hanno beneficiato possono richiedere con istanza individuale, ricorrendone i presupposti, il riconoscimento del diritto di asilo. A tale fine si procede all'esame della domanda presentata dagli interessati alla questura competente per territorio con le modalità previste dall'articolo 8.

Ai richiedenti che non abbiano ottenuto il riconoscimento può essere concesso, in presenza delle condizioni di cui al comma 1, il provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio previsto dal comma 2.

Art. 14. (Ricorsi).

1. Fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 12, contro la decisione della Commissione territoriale sulla domanda di riconoscimento del diritto di asilo può essere presentato ricorso al tribunale in composizione monocratica del luogo di domicilio eletto dal richiedente. Il ricorso è presentato nel termine di quindici giorni dalla comunicazione o notificazione del provvedimento di diniego. Il ricorrente è autorizzato a permanere sul territorio dello Stato fino alla decisione di primo grado.
2. Per lo svolgimento dei procedimenti previsti dal presente articolo si osservano, in quanto applicabili, le norme previste dalla sezione II del capo I del titolo IV del libro II del

codice di procedura civile. Nel giudizio sono comunque consentiti l'interrogatorio del ricorrente e l'assunzione di ogni altro mezzo di prova. Il ricorso deve essere altresì notificato alla Commissione territoriale, la quale ha l'obbligo di inviare immediatamente al ricorrente e al tribunale copia di tutti gli atti in suo possesso relativi alla domanda di asilo e può, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, fare depositare in cancelleria, almeno dieci giorni prima dell'udienza di discussione, ogni controdeduzione.

3. La sentenza del tribunale che rigetta il ricorso del richiedente asilo è notificata all'interessato e comunicata alla questura competente che dispone il ritiro del permesso di soggiorno dell'interessato ed intima allo stesso di lasciare il territorio dello Stato entro quarantacinque giorni, osservando le prescrizioni per il viaggio e per la presentazione all'ufficio di polizia di frontiera.

4. In caso di mancato rispetto dell'obbligo di cui al comma 3, salvi i casi di forza maggiore, il prefetto dispone l'espulsione dell'interessato con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica

5. L'eventuale appello deve essere proposto, a pena di decadenza, entro un mese dalla notifica della sentenza ai sensi del comma 3. L'appello non sospende l'esecuzione della decisione della Commissione territoriale e dei provvedimenti di cui ai commi 3 e 4. La sospensione dell'esecuzione della decisione della Commissione territoriale e dei provvedimenti di cui ai commi 3 e 4 può essere chiesta dal richiedente asilo, contestualmente alla presentazione del ricorso in appello, con istanza motivata. Il presidente della corte di appello si pronuncia sull'istanza di sospensione entro quindici giorni dal deposito del ricorso.

6. La sentenza che accoglie il ricorso dichiara espressamente che sussistono le circostanze indicate nell'articolo 2 per il riconoscimento del diritto di asilo e

sostituisce a tutti gli effetti l'analoga decisione della Commissione territoriale.

7. Tutti gli atti concernenti i procedimenti giurisdizionali previsti dal presente articolo sono esenti da ogni imposta o tributo.

Art. 15.

(Riconoscimento del diritto di asilo, permesso di soggiorno e documento di viaggio).

1. La Commissione territoriale rilascia alla persona alla quale è stato riconosciuto il diritto di asilo un apposito certificato, con le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 1.

2. Lo straniero o l'apolide cui sia stato riconosciuto il diritto di asilo può richiedere al questore della provincia in cui ha domicilio un permesso di soggiorno per asilo avente la validità di cinque anni, che deve recare espressa menzione del riconoscimento del diritto di asilo con indicazione degli estremi della decisione adottata dalla Commissione territoriale o della sentenza di cui all'articolo 14, comma 6.

3. Al rifugiato il questore rilascia, a richiesta e previa esibizione del certificato di riconoscimento del diritto di asilo o della sentenza di cui all'articolo 14, comma 6, e del permesso di soggiorno in corso di validità, un documento di viaggio della durata di due anni, rinnovabile fino alla scadenza del permesso di soggiorno medesimo. Le caratteristiche e la validità del documento di viaggio per rifugiati sono disciplinate dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 1, in conformità alle convenzioni internazionali a cui l'Italia aderisce e alla normativa comunitaria.

4. Il riconoscimento del diritto di asilo in favore del nucleo familiare comporta il rilascio di un certificato di riconoscimento del diritto di asilo, di un permesso di soggiorno e di un documento di viaggio a ciascuno dei suoi componenti, salvo che per i minori segnalati sui documenti dei genitori.

Art. 16.

(Rinnovo del permesso di soggiorno e del documento di viaggio).

1. L'interessato, sei mesi prima della scadenza del permesso di soggiorno per asilo, richiede alla Commissione centrale, per il tramite della questura del luogo di residenza, una deliberazione di accertamento della permanenza delle condizioni per il riconoscimento del diritto di asilo, con le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 1. Qualora la Commissione centrale si esprima in senso favorevole alla permanenza del diritto di asilo, la questura rilascia, su richiesta, la carta di soggiorno di cui alla vigente normativa in materia di immigrazione.

2. Il documento di viaggio può essere rinnovato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari, a seguito di autorizzazione espressa dalla questura che ha provveduto al rilascio e per il periodo indicato dalla stessa.

Art. 17.

(Estinzione del diritto di asilo e revoca del permesso di soggiorno).

1. Nei procedimenti di accertamento della permanenza delle condizioni per il riconoscimento del diritto di asilo, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dagli articoli 8, 11 e 14.

2. La Commissione centrale, qualora accerti che non sussistono più le condizioni che hanno determinato il riconoscimento del diritto di asilo ovvero qualora ricorrano le condizioni previste dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, dichiara la estinzione del diritto di asilo e ne dà immediata comunicazione alla competente questura, che notifica la decisione all'interessato.

3. Il permesso di soggiorno per asilo è immediatamente revocato dal questore competente nel caso di espulsione dello straniero dal territorio nazionale per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o qualora l'interessato vi abbia espressamente rinunciato. Il permesso di soggiorno è altresì revocato qualora sia divenuta definitiva l'estinzione del diritto di asilo: in tale caso il

provvedimento di revoca contiene l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni e ad osservare le prescrizioni per il viaggio e per la presentazione all'ufficio di polizia di frontiera.

4. A seguito dell'accertamento in ordine alla estinzione del diritto di asilo e della revoca del relativo permesso di soggiorno, lo straniero o l'apolide può richiedere di continuare a soggiornare nel territorio nazionale, purché ne sussistano i presupposti in base alle disposizioni vigenti in materia di ingresso e soggiorno di stranieri in Italia. In tale caso il questore rilascia all'interessato il corrispondente permesso di soggiorno o la carta di soggiorno.

5. Contro la decisione che accerta l'insussistenza dei presupposti per continuare a godere del diritto di asilo è ammesso ricorso al tribunale del luogo in cui il rifugiato ha eletto domicilio. Il ricorso deve essere presentato entro un mese dalla notifica della decisione negativa.

6. Per i ricorsi giurisdizionali di cui al comma 5 si osservano le disposizioni dettate dall'articolo 14. Il permesso di soggiorno concesso ai sensi del predetto articolo 14 consente al ricorrente lo svolgimento di attività lavorativa o di studio.

7. Qualora lo straniero o l'apolide presenti alla questura una dichiarazione di espressa rinuncia al diritto di asilo, tale diritto viene meno automaticamente, senza necessità di espressa pronuncia della Commissione centrale.

8. Il Ministero dell'interno, in collaborazione con l'ACNUR o con organizzazioni umanitarie specializzate, può predisporre programmi di rientro in patria degli stranieri o degli apolidi che non siano più titolari del diritto di asilo.

Capo III **MISURE DI ASSISTENZA E DI INTEGRAZIONE**

Art. 18.

(Misure di carattere assistenziale in favore dei richiedenti asilo).

1. Gli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria possono accogliere nell'ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza.
2. Il Ministro dell'interno, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede annualmente, e nei limiti delle risorse del Fondo di cui all'articolo 19, al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza di cui al comma 1, in misura non superiore all'80 per cento del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale.
 3. In sede di prima attuazione della presente legge, il decreto di cui al comma 2:
 - a) stabilisce le linee guida e il formulario per la presentazione delle domande di contributo, i criteri per la verifica della corretta gestione dello stesso e le modalità per la sua eventuale revoca;
 - b) assicura, nei limiti delle risorse finanziarie del Fondo di cui all'articolo 19, la continuità degli interventi e dei servizi già in atto, come previsti dal Fondo europeo per i rifugiati;
 - c) determina, nei limiti delle risorse finanziarie del Fondo di cui all'articolo 19, le modalità e la misura dell'erogazione di un contributo economico di prima assistenza in favore del richiedente asilo che non è accolto nell'ambito dei servizi di accoglienza di cui al comma 1.
3. Al fine di razionalizzare e ottimizzare il sistema di protezione del richiedente asilo, del rifugiato e dello straniero con permesso umanitario di cui all'articolo 18 del testo unico, e di facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali, il Ministero dell'interno attiva, sentiti l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'ACNUR, un servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio

e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza di cui al comma 1. Il servizio centrale è affidato, con apposita convenzione, all'ANCI.

5. Il servizio centrale di cui al comma 4 provvede a:

a) monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario;

b) creare una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati;

c) favorire la diffusione delle informazioni sugli interventi;

d) fornire assistenza tecnica agli enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di cui al comma 1;

e) promuovere e attuare, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, programmi di rimpatrio attraverso l'Organizzazione internazionale per le migrazioni o altri organismi, nazionali o internazionali, a carattere umanitario.

6. Le spese di funzionamento e di gestione del servizio centrale sono finanziate nei limiti delle risorse del Fondo di cui all'articolo 19.

7. Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo sono iscritti al Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 34 del testo unico.

Art. 19.

(Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo).

1. Ai fini del finanziamento delle attività e degli interventi di cui all'articolo 18, presso il Ministero dell'interno è istituito il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, la cui dotazione è costituita da:

a) le risorse iscritte nell'unità previsionale di base 4.1.2.5 «Immigrati, profughi e rifugiati» - capitolo 2359 - dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno 2003, già destinate agli interventi di cui all'articolo 18 e corrispondenti a 5,16 milioni di euro;

b) le assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati;

c) i contributi e le donazioni eventualmente disposti da privati, enti od organizzazioni, anche internazionali, e da altri organismi dell'Unione europea.

2. Le somme di cui al comma 1, lettere b) e c), sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo di cui al citato comma 1.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 20.

(Diritti del titolare del diritto di asilo).

1. Il titolare del diritto di asilo e lo straniero nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di impossibilità temporanea al rimpatrio hanno diritto a soggiornare nel territorio dello Stato e al ricongiungimento familiare nei medesimi casi e modi in cui è consentito il ricongiungimento del cittadino italiano con familiari stranieri.

2. Lo Stato italiano promuove e favorisce l'integrazione del rifugiato e dei suoi familiari sul territorio nazionale nei modi e nei limiti stabiliti dal presente articolo e dall'articolo 18.

3. Il rifugiato ha accesso agli studi di ogni ordine e grado e ha diritto di ottenere borse di studio alle medesime condizioni previste per il cittadino italiano. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono stabilite, con regolamento del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le modalità di accertamento dei titoli di studio stranieri, di conferimento delle borse di studio in Italia, nonché la durata e le caratteristiche dei corsi ulteriori da seguire per il conseguimento dei titoli di studio italiani.

4. Il rifugiato ha diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, di lavoro autonomo, in particolare per quanto riguarda l'iscrizione ad albi professionali, e può avere accesso al pubblico impiego nei casi e nei modi consentiti dalla legge ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

5. Il rifugiato gode del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in

materia di previdenza e di assistenza sociale nonché di assistenza sanitaria.

6. Le disposizioni e le misure previste dal presente articolo si estendono ai familiari ricongiunti che hanno diritto all'asilo qualora ne facciano richiesta e sulla base del solo vincolo familiare.

Capo IV
DISPOSIZIONI TRANSITORIE E
FINALI

Art. 21.

(Disposizioni transitorie e finali).

1. Il decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modificazioni, il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136, il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 24 luglio 1990, n. 237, e successive modificazioni, sono abrogati a decorrere dalla data di entrata in

vigore del regolamento di cui all'articolo 3, comma 1.

2. I procedimenti amministrativi per l'esame della domanda di asilo instaurati alla data di entrata in vigore della presente legge rimangono disciplinati dalle norme vigenti anteriormente a tale data, sempre che si tratti di norme più favorevoli al richiedente.

3. Le procedure di cui alla presente legge nonché l'avvio dei richiedenti asilo nelle strutture di cui all'articolo 7, comma 3, sono applicati a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 3, comma 1. Fino a tale data, le richieste di riconoscimento dello *status* di rifugiato sono esaminate secondo le norme di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modificazioni, e del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136.

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTE DI LEGGE

n. 204, d'iniziativa dei deputati

CIMA, BULGARELLI

Modifica all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91,
in materia di acquisto della cittadinanza per nascita

Presentata il 30 maggio 2001

n. 974, d'iniziativa del deputato **RUSSO SPENA**

Riforma della disciplina relativa alla cittadinanza italiana

Presentata il 21 giugno 2001

n. 1463, d'iniziativa dei deputati

TURCO, VIOLANTE, MONTECCHI

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
recante norme sulla cittadinanza

Presentata il 1° agosto 2001

NOTA: La I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) il 12 maggio 2005, ha deliberato di riferire favorevolmente sul testo unificato delle proposte di legge nn. 204, 974, 1463, 4327, 4388, 4396, 4492, 4562, 4678, 4722 e 4966. In pari data la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per i testi delle proposte di legge si vedano i relativi stampati.

n. 4327, d'iniziativa dei deputati

**DILIBERTO, ARMANDO COSSUTTA, RIZZO, BELLILLO, MAURA COSSUTTA, NESI, PISTONE,
SGOBIO**

Riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni provinciali, comunali e circoscrizionali agli stranieri titolari di permesso di soggiorno e modifica all'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di concessione della cittadinanza

Presentata il 1° ottobre 2003

n. 4388, d'iniziativa dei deputati

MANTINI, MACCANICO

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
concernenti il diritto di cittadinanza

Presentata il 16 ottobre 2003

n. 4396, d'iniziativa dei deputati

**CÈ, BALLAMAN, BIANCHI CLERICI, BRICOLO, CAPARINI, DIDONÈ, LUCIANO DUSSIN, ERCOLE,
FONTANINI, GIBELLI, LUSSANA, PAROLO, POLLEDRI, GUIDO ROSSI, SERGIO ROSSI, STEFANI,
STUCCHI, VASCON**

Introduzione di un *test* per cittadini stranieri
che richiedono la cittadinanza

Presentata il 17 ottobre 2003

n. 4492, d'iniziativa dei deputati

**MASCIA, BERTINOTTI, DEIANA, TITTI DE SIMONE, ALFONSO GIANNI, GIORDANO, MANTOVANI,
PISAPIA, RUSSO SPENA, VALPIANA, VENDOLA**

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana
Presentata il 17 novembre 2003

n. 4562, d'iniziativa dei deputati

**D'ALIA, ALBERTINI, BENVENUTO, BERTUCCI, GIOVANNI BIANCHI, BIONDI, BOGI, BOLOGNESI,
BONITO, BRUSCO, BUEMI, BURANI PROCACCINI, CAMO, CARBONELLA, CARLUCCI, CARRA,
CASTAGNETTI, CHIAROMONTE, CIMA, COSSA, CUSUMANO, D'AGRÒ, DAMIANI, DE FRANCISCIS,
DE LAURENTIIS, DEGENNARO, DELL'ANNA, DI GIANDOMENICO, DIANA, FILIPPO DRAGO,
FRIGERIO, GASPERONI, GERMANÀ, GIACCO, GIGLI, GRILLO, LAMORTE, ANNA MARIA LEONE,
LIOTTA, SANTINO ADAMO LODDO, LUCCHESI, LUSETTI, MANINETTI, MARINELLO, MAZZOCCHI,
MAZZONI, MAZZUCA, MEDURI, MEREU, MILANESE, MONDELLO, MORETTI, NARO, NICOTRA,
OSTILLIO, PATRIA, RANIELI, REALACCI, RIVOLTA, ROCCHI, ROMANO, ROSSIELLO, SANZA,
SARDELLI, SARO, SINISCALCHI, SPINI, SQUEGLIA, TANZILLI, TARANTINO, TOLOTTI, TUCCI,
VOLONTÈ**

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
in materia di cittadinanza
Presentata il 16 dicembre 2003

n. 4678, d'iniziativa dei deputati

**REALACCI, DE FRANCISCIS, BRESSA, BIMBI, BINDI, BULGARELLI, CENTO, CIANI, FIORONI,
GENTILONI SILVERI, GIACHETTI, GRIGNAFFINI, LETTIERI, LUCÀ, PAOLA MARIANI, MOSELLA,
PASETTO, REDUZZI, SINISI, VIGNI, ROSATO**

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
recante nuove norme sulla cittadinanza
Presentata il 6 febbraio 2004

n. 4722, d'iniziativa dei deputati

SINISI, FIORONI, BRESSA, FISTAROL, MACCANICO

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
recante nuove norme sulla cittadinanza
Presentata il 18 febbraio 2004

n. 4966, d'iniziativa dei deputati

**RUZZANTE, MONTECCHI, FINOCCHIARO, LEONI, ABBONDANZIERI, ADDUCE, ALBONETTI,
AMICI, ANGIONI, BELLILLO, BELLINI, BENVENUTO, ENZO BIANCO, BIELLI, BOGI, BOLOGNESI,
BORRELLI, BOVA, BUFFO, BULGARELLI, BURLANDO, BURTONE, CAMO, CAPITELLI,
CARBONELLA, CARBONI, CAZZARO, CENNAMO, CEREMIGNA, CHIAROMONTE, CHITI, CIMA,
CORDONI, ARMANDO COSSUTTA, MAURA COSSUTTA, CRISCI, CRUCIANELLI, DE BRASI, DI SERIO
D'ANTONA, DIANA, DUCA, FANFANI, FILIPPESCHI, FOLENA, FRANCI, FUMAGALLI, GASPERONI,
GIACCO, GIULIETTI, GRANDI, GRILLINI, GROTTA, INNOCENTI, KESSLER, LABATE, LUCÀ,
LUCIDI, LULLI, LUMIA, LUSETTI, MAGNOLFI, FILIPPO MANCUSO, MANZINI, PAOLA MARIANI,
RAFFAELLA MARIANI, MARIOTTI, MARTELLA, MAURANDI, MAZZARELLO, MELANDRI,
MILIOTO, MOTTA, NESI, PANATTONI, PAPPATERRA, PENNACCHI, PISTONE, POLLASTRINI,
PREDÀ, QUARTIANI, ROCCHI, NICOLA ROSSI, ROSSIELLO, RUGGERI, RUGGHIA, SANDI, SASSO,
SEDIOLI, SERENI, TOCCI, TOLOTTI, TURCO, TRUPIA, VERTONE, VIANELLO, ZANOTTI, ZUNINO**

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
recante nuove norme sulla cittadinanza
Presentata il 5 maggio 2004

(Relatore: **BERTOLINI**)

TESTO UNIFICATO DELLA COMMISSIONE

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza

Art. 1.

(Acquisto della cittadinanza per i nati in Italia da genitori stranieri).

1. All'articolo 1, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*b-bis*) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, se entrambi sono residenti legalmente e continuativamente in Italia da almeno otto anni o sono in possesso da almeno due anni della carta di soggiorno, prevista dall'articolo 9, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni».

Art. 2.

(Acquisto della cittadinanza per matrimonio).

1. L'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - *1.* Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana

quando risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio se, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non è intervenuto scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussiste separazione legale».

Art. 3.

(Acquisto della cittadinanza per lo straniero legalmente e continuativamente residente in Italia).

1. La lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituita dalla seguente:

«*f*) allo straniero residente legalmente e continuativamente nel territorio della Repubblica da almeno otto anni, o in possesso da almeno due anni della carta di soggiorno prevista dall'articolo 9, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, successive modificazioni, se non ricorrono le cause ostative previste dall'articolo 6 della presente legge e se dimostra di essere in possesso di un reddito sufficiente al proprio sostentamento, in misura non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale, di non avere usufruito di sussidi pubblici per il sostentamento nei tre anni precedenti la data della richiesta e di conoscere in maniera adeguata la lingua e la cultura italiane».

XIV LEGISLATURA

N. 1464

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei deputati

TURCO, VIOLANTE, MONTECCHI, SODA

Modifiche alla Costituzione in materia di diritti politici degli stranieri residenti in Italia

Presentata il 1^o agosto 2001

XIV LEGISLATURA

PROGETTO DI LEGGE - N. 1464

Onorevoli Colleghi! - Rigore e integrazione costituiscono gli assi portanti della riforma dell'immigrazione e della condizione dello straniero in Italia recati dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 286, del 1998, di seguito denominato "testo unico".

Dal lato del rigore si iscrive la fermezza con la quale già si contrastano, e devono ancora più essere contrastati, gli ingressi clandestini e le organizzazioni criminali che vi si dedicano. Per la legalità e la sicurezza, decisivi sono i respingimenti alle frontiere e le espulsioni con rimpatrio. In questo campo, anche in collaborazione - tramite accordi bilaterali - con vari Paesi, già si sono conseguiti risultati importanti a conferma dell'applicabilità e dell'efficacia del testo unico.

Dal lato dell'integrazione, oltre allo Stato, le regioni e gli enti locali, l'associazionismo e il volontariato stanno assumendosi rilevanti responsabilità nel territorio per attuare gli strumenti previsti dalla riforma e perseguire obiettivi di integrazione: lavoro, assistenza e previdenza, sanità, casa e cultura.

Rigore e integrazione dovranno ancora più marciare insieme. Dal loro intrecciarsi e crescere dipende il futuro desiderabile della stessa convivenza civile. Sono di ostacolo: criminalità, clandestinità e irregolarità; concorrono invece a promuoverlo nella sicurezza, politiche solidali di integrazione e amichevole convivenza.

Con lo stesso impegno con cui si persegue il contrasto della immigrazione clandestina si devono predisporre nuove opportunità per l'integrazione e ciò

che va perseguito è un patto tra italiani e immigrati basato sul riconoscimento di diritti e doveri.

In questo senso, con la presente proposta di legge costituzionale si ritiene necessario, nell'alveo di quanto già prevede la riforma in materia di diritti di cittadinanza, porre all'ordine del giorno del Parlamento la questione dei diritti politici e del loro esercizio per cittadini stranieri regolarmente residenti che costituiscono, come da più parti è stato autorevolmente riconosciuto, una risorsa per il futuro della Nazione e dell'Europa.

Una nuova frontiera di diritti di partecipazione politica per gli stranieri regolari residenti suscita obiezioni e riserve di ordine politico, culturale e sociale e si scontra con situazioni di disagio.

Ma il persistere in negazioni o in forti limitazioni può incidere negativamente sul processo di integrazione, con gravi danni per le città dove già oggi è numerosa la presenza di persone diverse anche per lingua, religione e costumi.

Riconoscere diritti di partecipazione politica a cittadini stranieri in Italia significa promuovere l'allargamento della rappresentanza dei residenti nelle istituzioni locali e renderli partecipi alla vita politica: condizioni che possono risultare decisive per quella assunzione di responsabilità civiche necessaria per la stessa coesione sociale nelle comunità.

Confortano, in questa direzione, pronunciamenti della Corte costituzionale in favore di diritti di libertà, di riunione e di associazione - anche nei partiti politici - per tutti i residenti nel territorio nazionale. Si è dunque già assottigliato il muro di disparità che separa i cittadini italiani dagli stranieri residenti. Limiti e

discriminazioni per nazionalità, quando si tratta di diritti primari universali non meno essenziali di quelli che la Costituzione già riconosce a ogni persona residente - inviolabilità della libertà di manifestazione del pensiero, diritto al giudice naturale e ad agire in giudizio - risultano sempre meno condivisibili.

Nella prospettiva aperta anche dai pronunciamenti della Corte costituzionale si inserisce la proposta di legge che interviene a definire alcuni diritti di partecipazione politica per stranieri regolarmente residenti in Italia. Il diritto elettorale a livello locale, quelli di petizione alle Camere e di partecipazione ai *referendum* sulle materie degli enti locali, se riconosciuti a cittadini italiani - non costituirebbero certo una riduzione di *status* per i cittadini italiani, mentre potrebbero rappresentare uno stimolo importante per un processo di integrazione lungo il quale più ampio e intenso possa essere il concorso di tutti i cittadini residenti alla vita delle comunità.

E se nell'autogoverno risiede il futuro delle nostre città, non vi è dubbio che esso possa essere più compiutamente espresso e condiviso se, alle sue decisioni, potranno partecipare coloro che risiedono in un territorio al cui futuro sono interessati per le loro attese di vita.

In Italia già vi sono cittadini stranieri regolari residenti - quelli appartenenti all'Unione europea - ai quali sono riconosciuti i diritti politici che con la proposta di legge costituzionale si propongono per altri cittadini stranieri regolari residenti.

In questa direzione sono impegnati tutti i Paesi che hanno ratificato i Trattati di Maastricht e di Amsterdam, e Svezia, Danimarca, Olanda, Belgio e Spagna già hanno adottato norme costituzionali e leggi ordinarie in materia. E per quanto riguarda l'Italia, l'articolo 9, comma 4, lettera *d*), del testo unico, già prevede, per i cittadini stranieri non comunitari residenti in Italia in possesso della carta di soggiorno, il diritto di "partecipazione alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992".

Affinché questa previsione legislativa si possa concretizzare, con la presente proposta di legge costituzionale si intendono modificare gli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione.

Con l'articolo 1 si prevede, per gli stranieri regolarmente residenti da oltre cinque anni, il diritto di voto e quello ad essere eletti nei consiglio comunali e provinciali e per altre elezioni locali.

Con l'articolo 2, si vuole rendere possibile agli stranieri regolarmente residenti la presentazione di petizioni alle Camere.

Con l'articolo 3, si prevede l'accesso degli stranieri agli uffici delle pubbliche amministrazioni che erogano servizi sanitari e sociali. Ciò in relazione al fabbisogno che il nostro mercato del lavoro ha manifestato nei confronti, in modo particolare, di talune figure professionali come gli infermieri.

Con l'articolo 4, si intenda far sì che stranieri regolarmente residenti possano partecipare ai *referendum* nelle materie delle autonomie locali.

Le modifiche costituzionali significative che si perseguono sono dettate dalla convinzione che superando disparità esistenti tra cittadini appartenenti alle stesse comunità locali in materia di diritti di partecipazione politica, per dare luogo via via a traguardi di uguaglianza, sarà consentita ai concittadini stranieri un'assunzione di responsabilità nella costruzione di una sempre più vasta e intensa coesione sociale, decisiva per l'integrazione e la convivenza. Perseguire queste mete significa partecipare alla definizione concreta di quella cittadinanza europea prevista nei Trattati sull'Unione europea, affinché essa contempra l'integrazione nella vita politica e sociale dei cittadini stranieri provenienti da Paesi extracomunitari che risiedono e lavorano in Italia e in Europa.

XIV LEGISLATURA

PROGETTO DI LEGGE - N. 1464

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1

(Diritto di elettorato)

1. Dopo il primo comma dell'articolo 48 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

"Il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative e nelle altre elezioni locali è riconosciuto a tutti coloro che sono residenti in Italia da oltre cinque anni, anche se non in possesso della cittadinanza italiana.

Per l'esercizio del diritto di cui al secondo comma è richiesto il possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana ad eccezione della cittadinanza".

Art. 2.

(Diritto di petizione)

1. L'articolo 50 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

"Art. 50 - Tutti i residenti possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità".

Art. 3.

(Accesso alle pubbliche amministrazioni che erogano servizi)

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 51 della Costituzione è inserito il seguente:

"La legge può determinare le modalità ed i limiti per l'accesso degli stranieri agli uffici delle pubbliche amministrazioni che erogano servizi sanitari e servizi sociali, con esclusione di quelli previsti nell'ambito

delle funzioni di pubblica sicurezza, della giustizia e della difesa dello Stato".

Art. 4.

(Referendum).

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 75 della Costituzione è inserito il seguente:

"Al *referendum* per le leggi in materia di autonomie locali, definite dalla legge, hanno il diritto di partecipare, secondo modalità stabilite dalla legge, anche tutti coloro che sono residenti in Italia da oltre cinque anni, anche se non in possesso della cittadinanza italiana".