



In-Sicurezza i nuovi provvedimenti sull'immigrazione, welfare e comunità

Bologna, 4 dicembre 2009

ATTI



Intervento di apertura

Rita Paradisi

Responsabile Ufficio Politiche dell'Immigrazione

Buongiorno. Vi ringrazio per essere presenti così numerosi alla nostra iniziativa. Vi porto i saluti della Provincia di Bologna, in particolare dell'Assessore alla 'Sanità e Politiche Sociali' Giuliano Barigazzi e della Dirigente del Servizio 'Politiche Sociali e per la Salute' Dott.ssa Anna Del Mugnaio. Entrambi ci hanno appena comunicato, con grande rammarico, di non poterci raggiungere.

Ringrazio, anche a loro nome, tutti coloro che hanno collaborato con noi per la realizzazione di questa iniziativa.

Il Convegno di oggi costituisce la giornata di apertura del percorso di formazione che l'Ufficio Politiche dell'Immigrazione della Provincia di Bologna ha progettato ed organizzato in collaborazione con l'Istituzione Gian Franco Minguzzi, ed il Comune di Bologna.

La Provincia infatti, attraverso la progettazione e gestione dei "Piani territoriali per azioni di integrazione sociale a favore dei cittadini stranieri immigrati" co-finanziati dalla Regione Emilia-Romagna, ha tra le sue funzioni anche quella di proporre agli operatori dei servizi territoriali attività formative sui temi dell'immigrazione.

Gli obiettivi che ci prefiggiamo riguardano la possibilità di fornire agli operatori elementi di maggiore conoscenza delle trasformazioni connesse al fenomeno migratorio così come si va strutturando sul territorio provinciale, considerando sia la normativa di riferimento che gli elementi di maggiore criticità ad esso connessi.

Il carattere strutturale del fenomeno migratorio nella nostra provincia, sia pure sempre dinamicamente in trasformazione, richiede infatti ai servizi territoriali di migliorare la propria capacità di rispondere a nuovi bisogni che sono sempre più diversificati culturalmente.

Abbiamo affrontato in questi anni diverse tematiche di grande interesse per l'operatività dei servizi, sempre cercando di "guardare al futuro": i modelli familiari e gli stili genitoriali di cura ed educazione nelle diverse culture, e nell'esperienza della migrazione; l'intreccio fra dinamiche migratorie e politiche urbanistiche; le questioni connesse alla presenza dei giovani figli di stranieri immigrati; il ruolo e l'esperienza delle donne nella migrazione.

L'iniziativa di oggi si propone di fare il punto della situazione determinatasi dopo l'approvazione della Legge 94/2009, il cosiddetto "Pacchetto Sicurezza", con l'intento di fornire indicazioni utili al lavoro quotidiano degli operatori che, nei servizi territoriali, lavorano a contatto con la popolazione straniera. Non solamente studio teorico dei provvedimenti, quindi, ma anche analisi del loro impatto presente e futuro sull'operatività quotidiana e sulla vita della comunità.

La legge 94/2009, che è entrata in vigore l'8 agosto, ha creato tra gli operatori notevoli preoccupazioni e difficoltà nella gestione degli interventi e dei servizi rivolti ai cittadini stranieri immigrati, e continua ancora oggi ad essere oggetto di ambiguità interpretative. Per questo abbiamo voluto organizzare questa giornata di riflessione, anche raccogliendo richieste e sollecitazioni pervenute proprio dai servizi del territorio.

Il programma della giornata è molto ricco ed articolato, prevede la partecipazione di relatori autorevoli e di diversa provenienza disciplinare (politologica, sociologica, giuridica).

Come potete vedere dal programma, la prima parte della giornata è dedicata ad una riflessione teorica e politica rispetto al contesto sociale nel quale questa normativa si colloca e che allo stesso tempo condiziona.

La seconda parte nel pomeriggio è dedicata ad un approfondimento tecnico-giuridico. Varie sono le discipline e le competenze che abbiamo voluto mettere in campo, per due motivi: perché abbiamo voluto affrontare l'argomento da diversi punti di vista e perché desideriamo offrire un percorso di aggiornamento professionalizzante significativo ad operatori diversi tra di loro.

Il Convegno, del resto, costituisce la giornata di apertura di un percorso formativo che si completa con altre due iniziative:

- un ciclo di sei Seminari monografici e di approfondimento che realizzeremo nei mesi di gennaio e febbraio 2010 con l'intento di approfondire in gruppo ristretto le problematiche concrete che emergono nell'operatività, alla luce delle nuove norme introdotte dalla L. 94/2009;

- la pubblicazione di una pagina web di FAQ sulla nuova condizione giuridica dei cittadini stranieri immigrati.

Il servizio, che consiste in una raccolta di domande di natura giuridica alla quale sarà data risposta a cura dei giuristi dell'ASGI, sarà attivo da gennaio a giugno 2010.

Ci auguriamo che queste iniziative possano supportare adeguatamente l'attività dei professionisti che ogni giorno operano a contatto con i cittadini stranieri nei servizi pubblici e privati del nostro territorio provinciale.

Vi ringrazio per l'attenzione e auguro buon lavoro a tutti noi.

Saluto

Flavio Del Bono

Sindaco di Bologna

Buongiorno a tutti. È con molto piacere che vi porto i saluti della città di Bologna.

Uno dei motivi per cui mi fa piacere essere qua è che ho passato nove anni della mia vita in Regione, sette dei quali esattamente al primo piano di questo edificio, quindi mi fa un po' effetto tornare da questa parti con una casacca diversa da quella abituale.

L'argomento che affrontate oggi è di straordinaria attualità, quindi fate bene ad affrontarlo, ad affrontarlo adesso. Credo siano tante le questioni che meritano di essere approfondite dagli addetti ai lavori, e dagli operatori, come molti di voi: dall'impatto alla gestione e governo di questi flussi migratori, fino alle responsabilità degli enti territoriali.

Questioni che meritano soprattutto di essere portate fuori dalle sedi competenti per fare chiarezza, e fornire ai cittadini molti più elementi di quelli abitualmente forniti.

Ho guardato recentemente i dati demografici del Comune di Bologna, e credo che per essere degni del dovere-onore di governare una comunità si debba sempre partire dalla sua materia prima, cioè dalla sua popolazione.

I dati del comune di Bologna sono abbastanza impressionanti. E si potrebbe citare un dibattito politico-culturale secondo cui si dovrebbe essere molto prudenti quando si parla di bolognesità, evocando di volta in volta il tortellino o cose di questo genere. Perché se si guarda alla popolazione i cambiamenti negli ultimi anni sono stati davvero impressionanti.

Credo siano dati che saranno stabilizzati nel prossimo futuro sia per effetto della crisi economica, sia per effetto anche di restrizioni varie. Però pensate: Bologna come comune, dopo trentacinque anni circa comincia a sperimentare un incremento di popolazione. Dopo aver perso circa 100.000 abitanti in trent'anni (sono tanti, vuol dire otto, nove al giorno tutti i giorni per trent'anni) ha ripreso a crescere.

E quando uno va a scomporre questo delta positivo trova facilmente la risposta. Perché a vedere il cosiddetto saldo naturale (che continua ad essere negativo, nel senso che muore più gente di quanta ne nasce) quello

che succede è che questo saldo negativo parziale è più che compensato da un ampio saldo positivo tra ingressi e uscite.

Quando poi uno va a vedere chi entra e chi esce si rende conto facilmente di cosa succede: cioè entrano e diventano cittadini, nel senso che prendono la residenza, diventano regolari 15.000 persone. Persone che vengono da lontano, in molti casi da molto lontano, in molti casi dall'estero.

Invece escono 10.000/11.000 che si spostano di poco.

Ecco perché i dati sul Comune, Provincia e Regione danno esito diverso, perché quelli che arrivano da fuori Regione, molti di quelli che si spostano, si muovono dentro la Regione o addirittura dentro la Provincia.

Inoltre il tipo di persone che arriva va a modificare in maniera evidente tasso di natalità, età media, speranza di vita alla nascita, eccetera.

Studiare questi dati ci richiede di governare non di volta in volta, cioè di governare le cosiddette emergenze (che ci sono), ma anche e soprattutto di prefigurare qual è l'impatto più a medio-lungo termine dei cambiamenti nella popolazione.

Ed è del tutto evidente che questo è relevantissimo sul tipo di domanda, sul tipo di bisogni che si affacceranno in futuro e a scadenze varie.

Scadenze che saranno dettate da esigenze scolastiche, ad esempio, di oggi e altre esigenze che sorgeranno domani.

Tutto questo credo che debba essere il più possibile comunicabile come patrimonio comune, come patrimonio culturale e politico. Senza per questo ovviamente dimenticare la parte amministrativa.

Anzi, se le due dimensioni del fenomeno vengono approfondite insieme, contemporaneamente credo ne benefici sia l'azione amministrativa sia la necessaria consapevolezza politica-culturale di ciò che sta accadendo, di quello che si può fare e di quello che non si può fare.

Ho motivo di ritenere - vedendo nel vostro programma la qualità dei relatori di questa giornata, e il programma di seminari che seguiranno - che le informazioni e le riflessioni fornite saranno utili sia sul piano politico e amministrativo, sia sul piano più generalmente culturale, quindi buon lavoro!

(Intervento non rivisto dal relatore)

Cittadinanza, sicurezza, libertà.

Carlo Galli

Professore ordinario delle Dottrine Politiche
Facoltà di Lettere e Filosofia
Università degli Studi di Bologna

La mia riflessione vuole partire dall'analisi della legge 94 (8 agosto 2009) e dei testi preparatori (il DDL 773 del luglio 2009). Si tratta di norme impressionanti, che definirei in qualche modo barbariche, prima di tutto dal punto di vista linguistico, cioè dal punto di vista della comprensibilità per un cittadino medio, e forse anche più che medio. Di fatto, si tratta di una continua serie di rimandi a una normativa preesistente, rispetto alla quale il testo apporta qua e là modifiche a livello di frasi, di sintagmi, di parole. Il risultato formale è di totale incomprensibilità.

I contenuti, poi, sono veramente impressionanti anch'essi. E sono più o meno i seguenti: per la sicurezza stradale, ci sono nuove norme sull'ubriachezza e sulla guida sotto l'effetto di stupefacenti, che aggravano quelle vigenti; si istituisce l'immigrazione clandestina (o meglio l'ingresso o il soggiorno illegale nel Paese) come reato; si normano i "respingimenti" e si introduce la possibilità di essere "ospitati" in un centro di identificazione ed espulsione fino a 180 giorni, con meccanismi che, in ipotesi, possono dar vita a un cortocircuito continuo tra tribunali e Cie; si prevedono varie clausole vessatorie sui test di lingua, sui matrimoni che coinvolgano persone immigrate e sull'accesso ai pubblici servizi; si istituiscono quelle che sono comunemente chiamate le ronde comunali. A ciò si affiancano previsioni di aggravamento delle sanzioni per chi sfrutta i minori per accattonaggio e per chi pratica mutilazioni sui genitali femminili; si prevede il registro dei senza dimora, e l'obbligo dei pubblici ufficiali di denunciare i clandestini; viene reintegrato il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, un reato che però può venire estinto se c'è accordo economico tra la persona offesa e l'offensore; si aggiungono norme per la lotta alla mafia tra cui si segnala inasprimento dell'articolo 41 bis, da una parte, e, dall'altra, clausole che rendono più snella l'assegnazione dei beni confiscati alla mafia (qualunque cosa ciò voglia significare); vengono aggravate le pene per furto o rapina ai bancomat, e per atti osceni o violenze sessuali nelle vicinanze delle scuole; si aggiungono norme sul decoro urbano; si prevede l'istituzione del registro dei senza dimora.

Si tratta, con ogni evidenza, di una sorta di incubo metropolitano, del palinsesto di un telegiornale della sera, di un blob mediatico di notizie da paura. È la fotografia, un'immagine che viene al tempo stesso registrata e prodotta attraverso un montaggio. Ovvero è l'assunzione immediata della cronaca come 'realtà', e la sua proposizione come minaccia indiscriminata. L'universo di tutto ciò che succede viene messo sullo stesso piano, viene definito come problema di sicurezza e il problema viene risolto attraverso l'inasprimento delle pene. Senza gerarchia, senza profondità, senza cause, senza una decostruzione, una critica, un progetto civile. Qui c'è soltanto una accumulazione semplificata e lineare di complessità, e la soluzione del problema è prendere quelle notizie da telegiornale, così come sono, cioè come sono state montate, definirle "il problema" e proporre una soluzione chiamata genericamente 'sicurezza'. Il punto di vista è quello del cittadino comune che si trova in un contesto che gli è largamente incomprensibile, ma al tempo stesso fin troppo aspettato, in una sorta di emergenza continua che disorienta il cittadino, che, indifeso tanto davanti a una sparatoria tra mafiosi quanto dal borseggio che subisce, non capisce più la società in cui vive e chiede solo una cosa: non tanto di capire quanto al contrario di non sentirne più parlare; che cioè qualcuno individui una soluzione definitiva ai suoi problemi (il che, ovviamente, è impossibile).

Rispetto al Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1930 – dal quale discende, in quanto legislazione di controllo – si nota una specifica torsione biopolitica. Infatti, questo testo – che accentua i caratteri repressivi e vessatori della legge Bossi - Fini – si inserisce in una storia pluridecennale di gestione emergenziale dell'immigrazione attraverso la legge penale, che ovviamente si rivela inadeguata alle finalità dichiarate. Una legge che è adeguata però rispetto a un altro intento, che si può definire governo della paura, nel doppio senso del genitivo: la paura viene governata, la paura governa. Le leggi sulla sicurezza, in questo Paese, non sono normali leggi. Sono atti di intervento su un corpo politico e sociale tanto individuale quanto collettivo – cioè sul cittadino, sulla cittadinanza, volti al tempo stesso a inoculare paura e a inoculare la difesa dalla paura. Infatti, questa legge, che vorrebbe essere rassicurante, in realtà è prima di tutto terrorizzante: dapprima si fa l'elenco terribile delle evenienze quotidiane, e poi tranquillizza il cittadino allarmato promettendo di aumentare le pene e le fattispecie di reato (per tacere del fatto che continuamente viene dal Governo un potente effetto intimidatorio, non genericamente rivolto al corpo sociale, ma a coloro che hanno la responsabilità di svolgere un residuo ruolo critico nel sistema della comunicazione).

Il titolo della mia relazione prevede tre concetti: cittadinanza, sicurezza, libertà. Una breve analisi dell'evoluzione di questi concetti ci può aiutare a capire come siamo arrivati a questo governo della paura.

Se guardiamo la Cittadinanza in dimensione storica e dinamica, noi vediamo che non è mai stata un semplice insieme di diritti, una sorta di status. Al contrario, la cittadinanza è sempre stata un agire, un punto precario di conflitto; un punto di equilibrio di conflitti, tra insiders e outsiders, tra coloro che sono dentro la cittadinanza e coloro che sono dentro la città, ma esclusi dalla cittadinanza, e che invece vogliono entrarvi a pieno titolo. I primi, insomma, sono i cittadini che godono del diritto di cittadinanza, sono la norma. I secondi sono gli aspiranti cittadini che quel diritto di cittadinanza non hanno, e lo vogliono invece acquisire, ed entrano in modo anomalo nella scena politica. Se la cittadinanza consiste in queste dinamiche, allora qualcosa cambia nella valutazione della nostra esperienza contemporanea.

Se analizziamo i titoli storici della cittadinanza, cioè come si è stati cittadini nel corso della civiltà occidentale, vediamo nel mondo della polis greca il primato dell'autoctonia, dell'esser nato dentro la città (questo primordiale requisito valeva, ovviamente, per i maschi liberi). Si constata poi l'estendersi della cittadinanza, che si trasforma da nozione etnica, qual era nella polis, in una nozione giuridica tendenzialmente universale: l'impero romano, nel 212, dichiara cittadini tutti i cittadini maschi liberi dell'impero. La nozione di cittadinanza si trasforma poi ulteriormente, e viene a coincidere con l'essere interno alla res pubblica cristiana (nei vari livelli sociali e giuridici in cui questa si articola): basta pensare, all'opposto, al ruolo degli ebrei nelle società medievali: dato che non erano cristiani non erano cittadini. Abbiamo poi visto la cittadinanza in età moderna proporsi in modo crescente come un prodotto del diritto: si è cittadini in virtù di una legge dello Stato che vige in un certo territorio, e che descrive le condizioni formali della cittadinanza, su base paritaria, cioè su base di uguaglianza. La cittadinanza è l'esito di un sistema di regole, i cui confini sono stati resi sempre più estesi dalle lotte dei subalterni.

Per arrivare a questo, che è il nostro modo di intendere la cittadinanza, è stato necessario - e questo è il problema - percorrere una via apparentemente opposta, cioè la via della nazione. L'affermazione concreta, pratica dello Stato di diritto - fondato sull'uguaglianza dei diritti - è sostanzialmente il prodotto della rivoluzione francese, la quale per inventarlo è dovuta passare attraverso il concetto di nazione. È la nazione che fa sì che tutti abbiano diritti uguali. La rivoluzione non l'hanno fatta i francesi, ma la nazione francese; e quello a che noi conosciamo ora è lo Stato nazionale di diritto, che è poi evoluto in Stato nazionale costituzionale democratico.

Ma la nostra Costituzione, che tra parentesi è bellissima, di nazione parla una volta, e il titolo di cittadinanza non è per nulla la nazione: la Repubblica Italiana non è fondata sulla nazione. La Repubblica Italiana è fondata sul lavoro. Si è cittadini dal punto di vista giuridico se attraverso le corrette vie legali si è ottenuta la cittadinanza, e si è cittadini dal punto di vista materiale se si fa parte di una comunità che è tenuta insieme da quel legame sociale che è il lavoro.

Ma di fatto tutti hanno sempre pensato implicitamente - senza che questo pensiero avesse necessariamente caratteristiche razziste - alla Repubblica Italiana come a uno Stato di diritto costituzionale democratico, ma anche al tempo stesso, nazionale (benché ciò non stia scritto in Costituzione), ovvero, detto con un termine che forse fa comprendere meglio il punto, mono-culturale. Insomma, è evidente che i Padri Costituenti da una parte avevano accuratamente escluso ogni riferimento esplicito alla nazione come titolo di cittadinanza, ma dall'altra (e insieme a loro tutti gli italiani, visto che avevamo perduto le colonie) pensavano a una realtà politica chiamata Repubblica Italiana, di fatto (non di diritto) monoculturale; cioè tenuta insieme sì dal diritto, inteso come sistema degli ordinamenti giuridici, ma anche più facilmente, più immediatamente, dal fatto che parliamo tutti la stessa lingua, abbiamo tutti la pelle più o meno dello stesso colore, che bene o male da bambini siamo stati battezzati nella religione cattolica, eccetera. Già la Francia, che pure ha inventato la nazione, non è così: pur di non perdere l'impero, che ha poi perso, aveva considerato l'Algeria territorio metropolitano, come oggi la Guyana francese è territorio metropolitano della Francia (che così confina col Brasile). Per non parlare dell'Inghilterra dove la realtà multi-etnica, data la costituzione imperiale del Regno Unito, è sempre stata ovvia; o degli Stati Uniti dove il multiculturalismo è, pur senza che ci facciamo troppe illusioni, parte nel Dna originario del Paese, nonostante la iniziale fortissima impronta bianca, anglosassone e protestante, nonostante lo sterminio dei nativi, la schiavitù dei neri, e le pesanti discriminazioni di ogni genere.

Ecco, il punto è che fa i titoli di cittadinanza c'è stato implicitamente l'elemento della nazione - che noi possiamo oggi tradurre con cultura. Oggi però va sottolineato che già in Costituzione non è previsto che per essere cittadini italiani si debba essere bianchi e cattolici, e parlare italiano. Il che dovrebbe dirci qualche cosa visto che tra le previsioni del pacchetto sicurezza ci sono anche le prove di lingua italiana per diventare cittadini, introdotte per volontà di chi la lingua italiana la vuole soppiantare con il dialetto bergamasco.

Passiamo a parlare di Sicurezza. Quando sento dire 'sicurezza', mi viene da riflettere sul fatto che la sicurezza di per sé non significa niente, e che ci si deve piuttosto chiedere chi deve esser rassicurato, rispetto a quale ni-

naccia, con quali mezzi, da chi, e come vuole che questa sua richiesta venga implementata.

Nella storia della politica, nel pensiero e nella pratica, effettivamente la sicurezza è stata posta, in età moderna, come tema fondamentale. La paura è sempre stata presente, nella politica occidentale, ma è l'età moderna che la porta in primo piano. E ciò è inevitabile: l'età moderna è l'età dei diritti individuali naturali, fondata sull'assunto che tutti gli uomini sono uguali perché portatori di uguali diritti, sull'altro assunto che la politica esiste per difendere e implementare questi diritti", e infine su un terzo assunto, che cioè questi diritti sono naturalmente minacciati, tanto radicalmente che è necessario entrare nell'universo della politica per difenderli.

Secondo Hobbes, il padre del pensiero politico moderno, la paura è la cifra della politica. Il Leviatano di Hobbes, lo Stato rappresentativo, è stato costruito in modo da non aver paura (dice Hobbes citando il libro di Giobbe: *factus est ita non metuat*). Ciò significa che obiettivo dello Stato è costituire uno spazio all'interno del quale non c'è la paura naturale – derivante dalla minaccia continua ai nostri diritti – perché la paura naturale è sostituita dalla ben più prevedibile e razionale paura artificiale. La politica moderna è uno scambio tra paura naturale e paura artificiale, fra paura incontrollabile e paura controllabile, fra paura mortale e paura salutare. La paura incontrollabile è "tutto può succedermi", la paura controllabile è "se rispetto la legge non mi succede nulla di male". Nell'ipotesi che quelle leggi che ci fanno paura con le loro sanzioni le abbiamo fatte noi stessi, attraverso il meccanismo della rappresentanza politica, cioè attraverso un processo di autorizzazione, siamo noi che sanzioniamo noi stessi. Questo è un modello giuridico, che si fonda sulla funzione sovrana – sovrano è tanto un monarca quanto un intero popolo rappresentato in Parlamento. E il sovrano, attraverso la legge universale valida *erga omnes*, decide sull'alternativa far morire-lasciar vivere. Far morire significa punire, colpire: sovrano è colui che colpisce chi se lo merita, cioè chi viola la legge; oppure in alternativa lascia vivere, dicendo al cittadino 'fai quello che vuoi, purché non violi la legge'.

Il processo di costruzione della sicurezza moderna però può anche esser letto alla rovescia: lo ha fatto Foucault e dopo di lui parecchi altri, scoprendo che questo discorso, questa grande narrazione che la cultura politica fa di se stessa, può esser letto alla rovescia; la funzione sovrana può essere vista come la funzione che non decide tra il mettere a morte e il lasciar vivere, ma al contrario ha un'altra funzione cioè quella di decidere tra il far vivere e il lasciar morire. Secondo un filosofo che ha avuto molta notorietà di recente, cioè Agamben, tutto ciò lo si è visto in modo chiarissimo nei campi di sterminio. Dove appunto la questione non era mettere a morte o lasciar vivere, ma decidere se far vivere (l'atto positivo del so-

vano, non era di uccidere, ma di trattenere nella vita) o consegnare con indifferenza alla morte. In ogni caso, Foucault, senza pensare necessariamente ai campi, vede in tutta l'età moderna non soltanto un dispositivo giuridico sovrano che decide fra punizione e indifferenza (nel senso di lasciare alla vita), ma vede un dispositivo opposto, governamentale, cioè il dispositivo della cura e dell'indifferenza (nel senso di lasciare alla morte). Per lui, la politica moderna è sempre stata una produzione di sapere e potere: non esistono esseri umani lasciati a se stessi con il mero obbligo di non infrangere la legge, ma vi è da parte dello Stato, e anche da parte di un'infinita altra serie di agenzie, una continua produzione di norme che si prendono cura della popolazione. Anche lo Stato classicamente liberale, insomma, anche lo Stato meno interventista e più indifferente, anche lo Stato del *laissez faire*, non è mai esistito: insieme allo Stato anche tantissime altre agenzie di sapere-potere sono state capaci di agire in positivo sul corpo della popolazione per allevarla, addomesticarla, disciplinarla, per farla vivere (bene) e non lasciarla morire (male).

In realtà l'elemento disciplinante dello Stato è poca cosa. Il grosso del disciplinamento che si abbatte su tutti noi, che ci fa essere ciò che siamo, è in gran parte dovuto a agenzie esterne a esso: la famiglia, la scuola, il lavoro, i mezzi di comunicazione di massa, la salute e le malattie, gli amori e i dolori. Oggi, a plasmarci è soprattutto Big Pharma, o in generale l'insieme delle cure mediche, e l'ideologia del fitness, che ci vengono proposte o imposte. Intendiamoci: il servizio sanitario pubblico è sacrosanto e irrinunciabile, ma è anche ambiguo: se esiste e funziona, il cittadino è inserito in un meccanismo dal quale non scappa più, è inseguito da una burocrazia medica che lo sollecita a questo o a quell'esame, o che lo rimprovera perché non si è presentato alla tale visita di controllo. Anche la gravidanza è medicalizzata: la madre e il nascituro sono catturati, per la vita e prima della vita.

Si dirà che è assurdo lamentare un eccesso di cure, a fronte della gran parte dell'umanità che ne è drammaticamente priva. E certo non è da criticare l'esistenza della sanità pubblica quanto piuttosto l'ideologia della panmedicalizzazione, della cura totale, a cui spesso si aggiunge la speculazione totale: dallo screening permanente allo scandalo delle dosi di vaccino anti-influenzale, comprate dagli Stati in seguito a campagne allarmistiche rivelatesi infondate.

Il punto sostanziale è che la costruzione del sistema della sicurezza non è data soltanto dall'elemento giuridico – dalla sconfitta della paura naturale grazie alla paura artificiale. Sicurezza è l'incremento continuo della cura verso di noi, l'incessante incremento delle pratiche di allevamento e di formazione sociale. La sicurezza è un processo di soggettivazione, non uno status giuridico; un processo che è di formazione (*Bildung*) permanente. Un tempo per essere formati bastava un normale *cursus* di studi,

alla fine del quale si potevano formare altri perché si era sicuri di sé. Adesso invece si è formati per tutta la vita, si è curati per tutta la vita, si è istruiti (in modo tecnico, operativo, non critico) per tutta la vita: l'individuo è così fondamentalmente insicuro. La sua sicurezza è nelle mani di chi lo forma, ovvero di chi agisce su di lui, di chi lo rassicura continuamente, di chi gli fornisce sempre nuova paura e sempre nuova rassicurazione. Questo è il meccanismo della sicurezza, oggi. La sicurezza – termine che non faceva parte del lessico della politica della Prima Repubblica – è la nostra nuova ideologia: è una speranza, offerta sempre e di nuovo al soggetto che non riesce a soggettivarsi, a insignorirsi di sé.

Quindi il 'pacchetto sicurezza' è un momento importante della biopolitica, della produzione di un soggetto il cui corpo, la cui vita, è formato dalla paura: è un atto di governo della paura, che si manifesta attraverso il meccanismo del prendersi cura. E dunque il cuore del pacchetto sicurezza non sono le sanzioni inapplicabili; è la manifestazione del fatto che governare è impaurire e rassicurare, in modo immediato, primario, saltando tanto la mediazione razionale (la legge) quanto la sua critica dialettica. Una paura immediata è una paura acritica: le paure evocate dal pacchetto sicurezza non sono gerarchizzate, né spiegate. E mancano le paure vere, dalle quali si capirebbe che la sicurezza non è un prodotto da vendere sul mercato pubblicitario della politica, ma l'esito di politiche molto complesse, di mediazioni e di critiche articolate. Manca infatti la paura per le catastrofi ambientali, per la precarietà del lavoro, per la sua mortale pericolosità. Non c'è la paura per quello che succede ai mercati mondiali a furia di giocare con i derivati, non c'è la paura per le sorti della democrazia.

Ci sono solo paure di secondo grado. E c'è la responsabilizzazione, la colpevolizzazione, solo di chi sta nei rami bassi dei problemi, mai di chi ne sta all'origine, o si colloca almeno nei piani alti. In realtà, il pacchetto sicurezza individua capri espiatori 'esemplari' per scaricare le ansie e i terrori dell'Italia medio-bassa su chi sta ancora più in basso; costruisce un insieme di mali, indipendenti dalle loro cause, e li oggettivizza. E questo, è 'governo': non aggredire le cause, ma i soggetti deboli che le impersonano. Non risolvere situazioni di crisi, ma congelarle e utilizzarle in un gioco della parti: una parte è quella del colpevole marginale da sottomettere, l'altra è quella del cittadino atterrito (e quindi già sottomesso) che cerca a sua volta quem devoret, qualcuno che stia peggio di lui, per vendicarsi; ma che resta passivo senza interrogarsi su come si smonta la macchina della paura, su come si differenziano le paure, su quali sono le cause delle paure.

Infine, Libertà. Sicuramente non coincide con la passività appena descritta, cioè con lo starsene fermi, immobili davanti alla marea dei mali del

mondo affidandosi alla tutela del Governo che del resto quei mali non vuole neppure iniziare a nominare. Affidare la propria libertà alla tutela della sicurezza, in questa accezione, vuol dire scavarsi ancora più profondamente la fossa dentro la quale ci stiamo chiudendo. Piuttosto, la libertà consisterà nell'affrontare a viso aperto i rischi della società complessa di oggi. E 'a viso aperto' significa riconoscere i dati per ciò che sono, ma anche saperli criticare, non accettarli. Ossia, nel nostro caso, vuol dire non chiudersi nella trappola delle identità, e quindi non credere che perché ci sia politica sia necessario costruire un Noi identitario, da contrapporre ad altri.

Il Noi collettivo già esiste; ed è la Costituzione. Non è la religione, non è l'etnia, non è la cultura. Anzi la religione non può essere fondamento di identità politica, pena le guerre civili e di religione. L'etnia semplicemente è una parola priva di contenuto. Gli esseri umani non hanno etnia (i loro incroci sono tutti fecondi): è uno strumento di generalizzazione, di stigmatizzazione (che cosa diremmo noi stessi se in un Paese straniero e sconosciuto fossimo etichettati e trattati come 'cristiano-occidentali?'); ed è soprattutto una copertura – usata da entrambe le parti, da chi etichetta e da chi è etichettato – di qualcosa d'altro. Spesso la rivendicazione dell'identità islamica, o nera, o che altro, non è che un modo per dire enfaticamente ed espressivamente 'sono povero, emarginato, escluso'; e l'accusa di estraneità ai valori della comunità non è che un modo per dire la propria insicurezza esistenziale e sociale. La traduzione tra le culture – al mondo infatti non esiste nessuna lingua che sia in traducibile in un'altra – è prima di tutto la decostruzione delle culture, lo sforzo di decifrare ciò che sta dietro la parola 'cultura': esseri umani con percorsi diversificati, problemi diversificati, angosce diversificate, contraddizioni diversificate. Soggetti esposti alla crisi.

La libertà è il vero nome della sicurezza: si sarà sicuri solo quando ciascuno potrà ragionevolmente perseguire il proprio progetto di vita, in uguale dignità. Naturalmente, la legalità è un bene, un fattore positivo; e deve essere richiesto a tutti di rispettarla. Ma a tutti, non solo agli stranieri e ai poveri. E in ogni caso, la legalità non basta se è interpretata come un meccanismo automatico (dal quale siamo nondimeno ben lontani): deve essere una 'legalità politica', un sistema di leggi orientato alla liberazione degli uomini e della donne da violenza e dominio, alla liberazione dal peso del contesto dato e della paura.

In conclusione, spero si sa compreso che la sicurezza non è un diritto (nessuno dei pensatori politici moderni l'ha definita così). La sicurezza è il risultato del libero godimento dei diritti di tutti. E fino a quando non ci sarà questa situazione di godimento universale dei diritti ci sarà anche bisogno di una qualche forma di repressione dei crimini. Ciò è evidente; ma deve

essere visto come un problema, non come la soluzione del problema. Questa è la vera differenza tra destra e sinistra: il rispetto (o la mancanza di rispetto) per la fondamentale costruzione della civiltà politica moderna, cioè per la uguale dignità delle persone. Il nostro umanesimo politico viene straziato da leggi come questa che non sono applicabili, ma che sono semplicemente il segnale della trasformazione di un popolo di uomini e donne liberi in un popolo di asserviti, di terrorizzati, di passivi. Questa è la posta in gioco, quando si parla – e se ne parla troppo, e male – di sicurezza.

Politiche sull'immigrazione e rappresentazione dello straniero come portatore di insicurezza.

Dario Melossi

Professore Ordinario di Criminologia
Facoltà di Giurisprudenza, Università di Bologna

Buongiorno, a mo' di presentazione, premetto che sono un sociologo e che insegno criminologia presso la Facoltà di Giurisprudenza di Bologna. Sarà soprattutto da questo punto di vista che vi vorrei parlare oggi. Sono consapevole dell'arduo compito di seguire la bellissima relazione del professor Galli, che è stata veramente essenziale per dare un quadro complessivo a ciò di cui ci stiamo occupando oggi. E sono anche molto lieto del fatto che mi seguirà il collega Miazzi, perché questo mi dà la possibilità di lasciare a lui il compito di parlare degli aspetti prettamente giuridici in quanto naturalmente di sua competenza. Io occuperò uno spazio che è intermedio tra i due e che riguarda, come dicevo, il discorso socio-criminologico su alcune delle questioni di cui ci stiamo occupando qui.

Quali questioni? Quelle che, ahimè, vediamo quotidianamente riempire le prime pagine dei giornali o le cronache televisive, cioè le questioni della criminalità e dell'insicurezza legate in qualche modo al fenomeno migratorio. Il professor Galli ricordava molto bene prima come ci troviamo di fronte a un vero e proprio "governo della paura". Tra l'altro esiste un bel libro di un sociologo americano, Jonathan Simon, uscito abbastanza recentemente esattamente con quel titolo (il titolo originale in inglese era *Governing Through Crime*¹, governare attraverso la criminalità, che in modo ancora più pregnante forse dà il senso di ciò che si vuol dire). Ma sicuramente questo governo della paura passa anche, se non soprattutto, oggi in Italia, attraverso la produzione di un discorso che lega il tema dell'insicurezza e della criminalità a quello degli stranieri, degli immigrati. All'incirca, il modo in cui viene presentata la questione è che sostanzialmente l'insicurezza e la criminalità stanno aumentando per colpa degli

¹ Jonathan Simon, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Milano, Cortina, 2008.

stranieri, no? Questo è un po' lo stereotipo che ci vediamo di fronte giornalmente. Ed è questo stereotipo che io vorrei cercare di decostruire e di analizzare. Intendo quindi concentrarmi sulla seconda parte dell'affermazione e quindi non tratterò molto in dettaglio la prima, l'aumento della criminalità. Vale la pena comunque di soffermarsi un attimo.

La criminalità aumenta “sempre più”?

È vero che sta aumentando la criminalità? È vero che “sempre più” aumenta la criminalità come molto spesso si sente dire in televisione, nelle cronache, nelle notizie, da parte dei cosiddetti “esperti”? Io la chiamo la “retorica del sempre più”: tutte le volte che ascoltate qualcuno parlare in televisione, noterete che molto presto userà l'espressione “sempre più”. Il motivo è abbastanza ovvio, perché noi ci interessiamo delle cose che stanno andando “sempre peggio”, che “sempre più” stanno andando male, no? Quindi un modo classico di attirare l'attenzione è dire che sempre più qualcosa sta succedendo, la retorica del “sempre più”.

Ora, l'esercizio che voi potete fare tutte le volte che sentite usare questa parola – spero di non essere io stesso a usarla tra un po'! – è di chiedervi: ma che evidenza, che prova mi ha dato colui che ha detto “sempre più” che effettivamente “sempre più” questa cosa sta accadendo? È un esercizio molto interessante perché troverete in generale che non vi ha dato alcuna prova, e questo “sempre più” è solamente un artificio retorico per catturare la vostra attenzione. Secondo me è un utile esercizio di igiene mentale, chiamiamolo così.

Quindi, quello che ci viene sottoposto in genere nelle cronache è che “sempre più” aumenta la criminalità. Ora questo tra l'altro non è stato assolutamente vero negli ultimi due anni. La settimana prossima abbiamo un Convegno organizzato dall'Ufficio Politiche per la Sicurezza della Regione Emilia-Romagna che tratterà proprio di queste tematiche². Dal 2008 c'è stato un calo alquanto drastico della criminalità, quasi di tutti gli aspetti della criminalità, e per alcuni reati già da prima. È molto presto per dire se si tratti di un calo che in qualche modo è radicato nella realtà, in sviluppi storici di un certo tipo, oppure qualcosa di passeggero. Qualcosa di simile è avvenuto sicuramente negli Stati Uniti a partire dagli anni '90 e in seguito anche in altri paesi europei. E quindi può essere anche qualcosa in più di una bizzarra statistica, ma ancora non lo sappiamo. Il calo della criminalità è, come dicevo, cominciato nel 2008, per cui il presente Governo non se ne può attribuire il merito anche se vi sono coloro che cercano attivamente di farlo.

2 Si veda il Tredicesimo Rapporto annuale 2009, Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna, “Quaderni di Città Sicure”, anno 15, n° 34.

Semmai si tratterebbe di attribuire merito un po' a ciascuno dei governi che si sono succeduti negli ultimi anni, anche se devo dire che il mio maestro presso l'Università della California, dove ho passato alcuni anni facendo un dottorato, Donald R. Cressey, uno dei più famosi criminologi americani dell'epoca, diceva a questo proposito che rispetto alla questione della criminalità i governi si dividono in due tipi: i governi fortunati e i governi sfortunati. I governi fortunati sono quelli che si trovano a governare in un periodo di diminuzione della criminalità perché possono attribuirsi il merito! I governi sfortunati si trovano invece a governare in un periodo di aumento della criminalità per cui, ahimè, devono cercare in qualche modo di spiegare perché, malgrado loro, la criminalità sta aumentando! Chiaramente questo tipo di atteggiamento rivelava un certo scetticismo da parte di Cressey sulla possibilità che le politiche pubbliche in generale, e le politiche penali in particolare, possano avere effetti su quella che noi chiamiamo diminuzione o aumento della criminalità. E la ricerca criminologica è molto perplessa sulla possibilità di affermare che questi effetti siano, come dire, non contraddittori e si producano in maniera piena. In generale è molto più facile, per quel poco che si può fare, rintracciare aumenti o diminuzioni della criminalità legati a fatti radicati nell'evoluzione della struttura sociale, della struttura di un Paese o addirittura di un gruppo di Paesi, molto più che a queste politiche.

Quando noi andiamo a vedere, ad esempio, cos'è successo nell'andamento della criminalità sul lungo periodo e in particolare negli ultimi quarant'anni, vediamo sostanzialmente due cose molto dissimili tra loro. Da un lato una diminuzione di lunghissimo periodo che comincia addirittura negli ultimi decenni dell'Ottocento, delle forme di criminalità più violenta misurate in genere dal tasso degli omicidi, degli omicidi tentati o consumati, che sull'arco di più di un secolo sono diminuiti di circa dieci volte, e che in particolare sono diminuiti ancora dall'inizio degli anni novanta in poi, fino a raggiungere dei livelli che sono estremamente bassi oggi in Italia. Estremamente bassi rispetto a quella che è la serie storica italiana, ma estremamente bassi anche nelle comparazioni internazionali: oggi abbiamo un numero di omicidi in Italia che, è sui 600/700 all'anno, inferiore al numero di omicidi che si hanno nella sola città di New York e che, dagli anni '90 in poi, comunque anche là sono andati diminuendo di parecchio. Quindi da un lato questa realtà di una diminuzione continua - seppur naturalmente con degli alti e bassi come in ogni serie statistica, ma che sostanzialmente - rivela un trend in diminuzione della criminalità più violenta. Quindi quando si dice che la criminalità è aumentata, che aumenta "sempre più", ci si riferisce in realtà alla criminalità contro la proprietà, e sostanzialmente ai furti.

Anche qui vi sono tutta una serie di differenze, di cui parleremo appunto la settimana prossima, su cui non vi voglio annoiare, ma una cosa che mi

sembra valga la pena di sottolineare è che se voi guardate questa tendenza, questo trend, questa curva, diciamo così, della criminalità contro la proprietà di lungo periodo, cosa notate? Notate che i reati contro la proprietà sono grossomodo stabili su tutto il Novecento fino al periodo del boom economico, gli anni 1950-1960. Soprattutto dagli anni '70 in poi cominciano a aumentare sia pure con degli alti e bassi, però aumentano. Se voi ci passate dentro una linea di "trend" vedete che si tratta di una linea che continuamente va verso l'alto, seppur con delle accelerazioni di un tipo o di un altro. A cosa assomiglia soprattutto questa linea di tendenza della criminalità? A me sembra che assomigli soprattutto a quella del reddito pro-capite.

Se voi proiettate su un grafico la curva del reddito nazionale pro-capite vedete un andamento molto simile a quello della criminalità, salvo che la precede di alcuni anni. Se misuriamo il reddito nazionale pro-capite italiano, vediamo che vi è una sorta di stagnazione fino agli anni '50, seppur con delle piccole oscillazioni in alto o in basso, dall'Unità d'Italia in poi, e poi invece dagli anni '60 comincia questa ripida curva ascendente.

Questo cosa vuol dire dal punto di vista della criminalità? Vuol dire sostanzialmente che la criminalità, essendo la criminalità che è aumentata in Italia, come abbiamo visto, soprattutto i reati contro la proprietà, è funzione in gran parte del modo in cui il Paese è andato arricchendosi. Quello che i criminologi chiamano una questione di opportunità.

Fino agli anni '50, le masse, in una società come quella italiana, erano masse sostanzialmente senza proprietà. Ma da quel punto in poi, con il cosiddetto boom economico, la proprietà comincia a diffondersi. Quindi, in una situazione in cui vi è molto più denaro circolante, visto che le persone cominciano a possedere qualcosa (il che invece non era vero prima), si diffonde la proprietà e comincia a diffondersi anche una sorta di tassazione implicita, informale, della proprietà in tutte le sue forme e manifestazioni che è appunto quella della criminalità, dei reati contro la proprietà. Una cosa molto importante da chiedersi, quando pensiamo alla criminalità come a qualsiasi altro fenomeno, è: come la misuriamo? In genere si dice che aumenta perché viene misurata sulla base della popolazione, sulla base di 100.000 abitanti in genere. Ma è giusto, trattandosi in gran parte di reati contro la proprietà, misurarla sulla base della popolazione? Il denominatore non dovrebbe essere un altro? Come ad esempio la ricchezza prodotta socialmente? Anche questa è una domanda interessante da porsi, a me sembra, in particolare rispetto alla questione dell'immigrazione.

Immigrazione e criminalità.

Noi vediamo due cose guardando quella che è sul lungo periodo, soprattutto dagli anni '70 in poi, la curva della criminalità – ancora una volta si

tratta della curva dei reati contro la proprietà, e cioè i furti, perché qualsiasi cosa abbia a che fare con la violenza è infinitesimamente più piccolo della somma dei reati contro la proprietà, quindi non ha la possibilità di influenzare quello che è l'andamento complessivo della curva della cosiddetta criminalità.

Cosa avviene dunque rispetto all'immigrazione? Avviene che nel primo periodo, che è quello soprattutto degli anni '70, ovviamente l'immigrazione non ha nulla a che vedere con la criminalità per il semplicissimo motivo che non ci sono immigrati in Italia! In quel periodo l'Italia era un Paese che non era più un Paese di emigrazione, ma non era ancora un paese di immigrazione. Per cui chiaramente su quell'aumento della criminalità l'immigrazione non c'entra proprio nulla.

Sembrerebbe entrarci semmai su quello che accade in un periodo successivo, soprattutto negli anni '90 (con andamenti poi molto diversi, ripeto, tra reato e reato). Perché negli anni '90, c'è da una lato, una tendenza di molti reati ad aumentare (non di tutti) e, dall'altro lato, c'è un aumento dell'immigrazione. Su questo tuttavia c'è una ricerca econometrica della Banca d'Italia che è molto interessante, che oltre a far vedere l'andamento di queste curve una di fianco all'altra, ha anche disaggregato questi dati provincia per provincia e sostanzialmente mostra che, anche in questo caso, la correlazione tra la questione della criminalità contro la proprietà e la questione dell'immigrazione è data soprattutto dall'aumento della ricchezza³. Cioè quello che è successo dagli anni '90 in poi è sostanzialmente che l'aumento della ricchezza ha portato da un lato all'aumento della criminalità, e dall'altro lato ha attirato immigrati che venivano in Italia al fine di trovare lavoro e che si immettevano soprattutto al centro-nord nella struttura produttiva. Queste due cose sono insomma avvenute contemporaneamente. E sostanzialmente sono avvenute, io credo, nel senso che, così come gli immigrati si sono messi a fare tutta una serie di mestieri che gli italiani non volevano più fare, i mestieri più pesanti, più pericolosi, più ingrati, così hanno cominciato a sostituire gli italiani anche in una serie di ruoli che erano anch'essi ingrati, pericolosi, non particolarmente interessanti. Lavori che erano quelli della criminalità, della criminalità diffusa di strada, della criminalità soprattutto rispetto a quelle due attività in cui vi è più circolazione di denaro, cioè lo spaccio di stupefacenti, da un lato, e il controllo della prostituzione di strada, della prostituzione di più basso livello, dall'altro.

E quindi hanno cominciato a sostituire gli italiani al centro-nord. Se vogliamo essere veramente precisi e guardiamo, ad esempio, la composizione della popolazione detenuta, hanno cominciato a sostituire gli italiani di origine meridionale. Perché poi non erano gli italiani in generale a popo-

3 Cfr. Milo Bianchi, Paolo Buonanno, Paolo Pinotti, "Immigration and crime: an empirical analysis", Temi di discussione (Working papers), 698, dicembre 2008.

lare le carceri del centro-nord negli anni '70, ma era l'ultima immigrazione che c'era stata in Italia da sud a nord che era un'emigrazione interna. E questo fenomeno lo troviamo sempre nei fenomeni migratori: l'immigrazione di più basso livello va a sostituire il livello subito precedente e la sostituisce anche nei lavori più ingrati, nei lavori più bassi che sono anche quelli che in qualche modo hanno a che fare con l'illegalità, con la delinquenza, con la criminalità. E vediamo tra un attimo in che modo ciò è avvenuto.

Un mio conoscente argentino mi raccontava che il momento più felice per gli spagnoli in Argentina verso l'inizio del secolo scorso fu quando arrivarono gli italiani, perché finalmente gli spagnoli non occupavano più lo strato più basso della gerarchia sociale argentina, e gli argentini che avevano altre provenienze, che so inglesi o tedeschi, o gli spagnoli di classe media, potevano a quel punto prendersela con gli italiani che erano gli ultimi arrivati e non più con coloro che erano di origine spagnola!

E questo è un meccanismo che immancabilmente continua a verificarsi nei vari fenomeni migratori.

Insicurezza e immigrazione.

Quindi abbiamo di fronte questa questione del coinvolgimento in qualche modo degli stranieri in attività di tipo criminale, cioè il problema dell'insicurezza nel suo legame con l'immigrazione. È una questione molto grave questa, perché? Perché se noi vediamo quelli che sono gli andamenti demografici vediamo un andamento della popolazione italiana di lunghissimo periodo che è sostanzialmente in calo, e quindi vediamo anche che semplicemente per sostituire gli italiani che, diciamo così, vengono meno, l'immigrazione è un fenomeno assolutamente necessario.

Le proiezioni dei demografi prima di questa crisi (ma io credo che per quanto questa crisi possa essere grave si spera che non vada a intaccare troppo queste proiezioni perché sennò sarebbe veramente un bel guaio per tutti!) ci davano una situazione in cui il 20-25% della popolazione lavorativa italiana nel giro di una o due generazioni sarebbe stata sostituita da persone straniere, da immigrati. E quindi assai di più di quello che è la percentuale oggi che, a dir molto, nei calcoli più recenti della Caritas si aggira intorno al 7%.

È una buona previsione di massima che nel giro di non molti anni questo numero di stranieri presenti, sostanzialmente immigrati presenti sul nostro suolo e che lavorano, diventerà per lo meno il doppio. Tra l'altro va detto che se il 7% si riferisce al territorio nazionale, naturalmente il dato è molto più alto al centro-nord. Inoltre gli stranieri sono molto più presenti all'interno di tutti gli aspetti più attivi della popolazione: sono quelli che trovano lavoro (almeno fino a uno-due anni fa), quelli che si sposano, quelli che hanno figli. Sono insomma molto più presenti all'interno di

quella che è la parte più dinamica della società italiana. E quindi, se questa è la realtà, il discorso della criminalità degli stranieri è una forte remora a una effettiva e possibile, felice integrazione all'interno della società italiana, perché naturalmente crea nella società cosiddetta di accoglienza, fra gli italiani nativi o autoctoni, una situazione di possibile rifiuto, di possibile rigetto, di possibile ostilità. Quindi questa questione della criminalità degli stranieri, nel dibattito, nella discussione pubblica, è una questione assolutamente fondamentale.

La questione dell'irregolarità.

La cosa che vorrei veramente sottolineare, che mi sembra molto importante dire, è che nelle ricostruzioni anche statistiche più attente – ad esempio è uscito insieme al rapporto annuale della Caritas 2009 un bello studio che cerca di analizzare in particolare questa questione del rapporto immigrazione-criminalità⁴ – una prima cosa da fare, che è molto importante, è distinguere la regolarità dall'irregolarità nel senso che quegli stranieri che sono coinvolti in fenomeni di tipo criminale, sono in gran parte stranieri che si trovano in una condizione di irregolarità.

Rispetto ai dati che abbiamo (relativi al numero di stranieri che vengono denunciati, al numero di stranieri che vengono portati davanti all'autorità penale, al numero di stranieri che sono in carcere) la presenza di irregolari è assolutamente maggioritaria, intorno al 70/80% addirittura. Quindi quando si va a fare il confronto tra la criminalità degli italiani e quella degli stranieri si vede che la criminalità degli stranieri regolari è molto simile a quella degli italiani.

Dove vi è una grande differenza nel senso di una partecipazione, di un coinvolgimento, di un'attività di tipo criminale, così come emerge all'autorità, è nel caso dei cosiddetti irregolari. Irregolari che per altro non sono i cosiddetti "clandestini" o in minima parte sono cosiddetti clandestini, perché gli stranieri irregolari sono in gran parte quelli che vengono chiamati anche nelle pubblicazioni ufficiali del Ministero dell'Interno over-stayers, che avevano sì un visto, che avevano sì un permesso di qualche tipo, ma che per un motivo o per l'altro è finito, terminato, è venuto a scadenza, non sono riusciti a rinnovarlo, e così via. Questi sono in gran parte coloro che tecnicamente si trovano in una situazione di irregolarità e quando andiamo a vedere il tipo di reati in cui queste persone rimangono coinvolti sono innanzitutto i reati che riguardano le norme sull'immigrazione ovviamente. Questi sono reati cosiddetti "propri", come dicono i giuristi, sono i reati che solamente gli stranieri possono commette-

⁴ Caritas/Migrantes - Agenzia Redattore Sociale, "La criminalità degli immigrati: dati, interpretazioni e pregiudizi" in www.redattore sociale.it, 2009.

re e sono commessi molto spesso al fine di non cadere nell'illegalità, il che è un curioso fenomeno.

Io dirigo insieme ad altri questa rivista – di cui raccomando molto la lettura! – che si chiama “Studi sulla questione criminale”⁵. In questa rivista, abbiamo dedicato alcuni fascicoli proprio a questo tema che abbiamo chiamato della criminalizzazione degli immigrati. “Criminalizzazione” va intesa in senso tecnico, socio-giuridico, e in uno di questi fascicoli c'è un bell'articolo di Valeria Ferraris (dell'Università di Torino) che si intitola “L'obbligata illegalità. L'impervio cammino verso un permesso di soggiorno”⁶, ed è una ricostruzione di tutti i vari passaggi e di tutti i vari trabocchetti, diciamo così, che attendono lo straniero che voglia essere in regola con il permesso di soggiorno. E anche, naturalmente, le possibili illegalità, gli atti criminali assolutamente rilevanti, diciamo così, che colui che vuole cercare, magari avendo perso il permesso di soggiorno, di apparire legale, legittimo, sul suolo italiano, viene da ciò in un certo senso spinto a commettere.

Gli altri reati di cui sono in genere imputate persone che non sono in regola con il permesso di soggiorno sono sostanzialmente reati di sussistenza, chiamiamoli così, reati contro la proprietà, furti, spaccio di stupefacenti, come già ricordavo, e anche reati di violenza. Perché naturalmente queste sono le caratteristiche dei mercati illegali.

Cioè in pratica: esistono degli enormi mercati illegali della droga e del sesso a pagamento, il consumo dei quali è in gran parte tra l'altro fatto da italiani, per cui si tratta di beni e servizi che gli italiani comprano, ma sono venduti in gran parte da stranieri.

E così come noi abbiamo reclutato manodopera all'interno di tutta una serie di attività legali o paralegali, o di lavoro in nero, abbiamo praticamente anche reclutato manodopera all'interno di queste organizzazioni criminali. Ora, una delle caratteristiche di queste organizzazioni criminali è che vi possono essere dei conflitti, ma i conflitti all'interno di queste organizzazioni, si sa, non possono essere regolati pacificamente attraverso l'uso del diritto, si tratta di fatti illeciti e quindi non rappresentabili di fronte a una corte di diritto. Si tratta di fatti che vengono in genere regolati o in maniera informale, oppure attraverso l'uso di strumenti che possono essere anche violenti. E quindi di conseguenza è chiaro che la partecipazione a questo tipo di organizzazioni, a questo tipo di attività, a questo tipo di mondi, in qualche modo porta con sé anche un aumento notevole del rischio di essere implicati in fatti di violenze, in fatti di sangue, in fatti di criminalità più grave.

5 Quadrimestrale dedicato ai temi della questione criminale e della sicurezza urbana, edito da Carocci, Roma e di cui Dario Melossi è Direttore responsabile.

6 Valeria Ferraris “L'obbligata illegalità: l'impervio cammino verso un permesso di soggiorno”, Studi sulla questione criminale, 2008, n.3.

Irregolarità e leggi sull'immigrazione

Ma la domanda di fondo è: come mai vi sono tutti questi irregolari? Come mai vi è questa manodopera a disposizione, diciamo così, delle organizzazioni criminali, che costa anche poco? Tra l'altro la ricerca – non in Italia, ahimè, perché di ricerca in Italia se ne fa molto poca! – la ricerca che si fa, ad esempio, negli Stati Uniti, ci dimostra che le attività di tipo criminale non sono affatto così redditizie come viene descritto. Una volta che si tenga in conto quali sono tutti gli elementi negativi dell'attività criminale (i periodi di carcere, la possibilità di subire violenza da altri, ecc.) in realtà si tratta di attività che sono estremamente di basso reddito e non molto convenienti, e bene si capisce perché gli italiani non le vogliano più fare e le lascino agli stranieri, così come lasciano agli stranieri di lavorare nelle fonderie e così via. È lo stesso tipo di logica sostanzialmente.

Come mai vi sono così tanti irregolari che sono comunque a disposizione di queste organizzazioni? Innanzitutto ricordiamoci la questione di gran lunga fondamentale: l'irregolarità è una condizione, in genere temporanea, non è una qualità della persona. Nel senso che una persona si può trovare in una condizione di irregolarità, ma la condizione di irregolarità sopravviene in qualsiasi momento. Si perde il lavoro, dopo sei mesi si perde il diritto ad avere il rinnovo del permesso di soggiorno. Per cui il problema qui – è veramente il caso di dire! – è il peccato, non il peccatore! (Oltretutto in questo caso non è neanche così chiaro che il peccatore abbia la responsabilità del peccato, che è un peccato ascritto, per così dire!). Nel senso che il problema è la condizione di irregolarità, perché è una condizione che si coniuga con una situazione in cui non vi è più la possibilità di fare lavori normali, lavori cui gli italiani o gli immigrati regolari possono aspirare, e invece gli irregolari devono ricorrere a tutta una serie di inserimenti sì lavorativi, ma assolutamente marginali, tangenziali, pericolosi, non regolari.

Come mai avviene che vi sono questi irregolari sul suolo italiano? Perché, sostanzialmente, il modo in cui noi abbiamo organizzato, o disorganizzato – non so quale dei due termini sia più appropriato – il fenomeno immigrazione in Italia negli ultimi trent'anni è stato nel caos più assoluto, sostanzialmente. Per questo dico il termine semmai sarebbe quello "disorganizzato". Nel senso che è sempre stato molto difficile, anche se le legislazioni si sono succedute in vario modo e sono cambiate, ma insomma è stato sempre molto difficile, molto complicato, venire in Italia per ragioni di lavoro, legalmente intendo, cioè migrare legalmente in Italia.

E ciò a causa di tutto questo meccanismo estremamente farraginoso del fatto che la chiamata deve essere nominativa per cui bisogna fare finta che la persona sia nel luogo di origine, venga chiamato da qualcuno – che chissà perché chiama proprio lui senza averlo conosciuto prima!

Quando invece tutti sanno che il modo in cui queste cose avvengono è venendo in Italia, trovandosi il lavoro, costruendosi un qualche tipo di rapporto di fiducia con un possibile datore di lavoro, e quando finalmente si riesce a mettere in piedi la situazione in cui colui che cerca lavoro, l'immigrato può essere chiamato, questo va nel luogo di origine a ritirare il visto presso il nostro consolato. Tra l'altro correndo il rischio, molto spesso, che uscendo dal Paese venga scoperto, gli venga contestato il reato di soggiorno illegale, quindi magari così perda il diritto di avere quel lavoro che sta per andare a prendere! Con tutta una serie di situazioni paradossali che questa situazione crea. Di fatto invece il meccanismo per cui le persone venivano in Italia comunque per trovarsi un lavoro, è che speravano in un decreto flussi o in un provvedimento di sanatoria, e nella possibilità, quindi, che la loro situazione venisse sanata e potessero regolarizzarsi.

Quando noi diversi anni fa, insieme all'Ufficio Politiche per la Sicurezza della Regione Emilia-Romagna, facemmo una ricerca e chiedemmo a un campione degli immigrati regolari dell'Emilia-Romagna se avessero mai conosciuto un periodo di irregolarità: più della metà dei maschi ci dissero "sì, noi siamo passati attraverso un periodo di irregolarità". E notate che si tratta del tipo di domanda cui è presumibile che qualcuno non abbia detto esattamente le cose come stanno. E già così più della metà dei maschi ci disse "noi abbiamo conosciuto periodi di irregolarità". Perché sottolineo dei maschi? Perché in gran parte, non per tutti i gruppi, naturalmente, ma in gran parte le femmine, le donne, sono poi venute attraverso ricongiungimenti familiari. Quindi diciamo la prima origine del processo di immigrazione comunque è passata attraverso una situazione in qualche modo di irregolarità⁷.

Ci sono state ricerche più recenti anche dell'ISMU di Milano che hanno trovato esattamente la stessa cosa. Diciamo così quindi che il modo normale, sociologicamente normale, se non giuridicamente normale, di immigrare in Italia è stato attraverso l'irregolarità. Questo è un dato di fatto, un dato oggettivo. Per cui il potenziale migrante, quello straniero che si trovasse all'estero e pensasse "come faccio a immigrare in Italia, come faccio?" si risponderebbe, sulla base dell'esperienza di familiari e amici: "Cerco di andare là e cerco di starci fino a che non riesco a sanare in qualche modo la mia situazione". Questo modo di ragionare è sicuramente illegale, ma dal punto di vista di una norma sociale, se non giuridica, sarebbe stato il tipo di comportamento certamente più adeguato.

7 Cfr. Dario Melossi (a cura di), *Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna*, Quaderni n.15 (1999) e 21 (2000) del "Progetto Città sicure", Bologna, Regione Emilia-Romagna (v. sito: http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/sicurezza/pagine/link_citta_sicure.htm).

Cosa significa se ciò accade? Significa che tutti i parametri delle teorie criminologiche sulla base delle quali si prevede una maggiore probabilità di commettere reati schizzano ai massimi livelli proprio per questo gruppo di persone, perché è ovvio che il rischio di commettere illegalità per chi si trovi in questa situazione, aumenta in maniera spropositata. Aumenterebbe a chiunque si trovasse in questo tipo di situazione. E trovarsi in questo tipo di situazione è abbastanza facile, non solamente in Paesi che hanno livelli di disorganizzazione simili al nostro, ma anche in Paesi molto ben organizzati in questo campo, come ad esempio gli Stati Uniti. Perché è molto difficile per le legislazioni dei Paesi riuscire a prevedere tutte le casistiche delle vicende individuali. Tutta la complessità degli essere umani che seguono percorsi estremamente diversi, che possono cambiare lavoro, che possono innamorarsi, trovare qualcuno con cui vogliono rimanere e non avere nessuna voglia di tornare al loro paese di origine. Oppure possono magari trovare degli amici del borgo natio che stanno spacciando, e quindi trovare che il modo più facile di immergersi in quella società è cominciare a spacciare insieme a questi amici, che possono avere un permesso per minore età e quando vanno all'università trovare che è molto difficile avere il cambiamento dal permesso per minore età al permesso di studio, eccetera. Chiunque di noi si trovi ad aver a che fare con questo tipo di situazioni troverebbe probabilmente che è molto difficile mantenere una impeccabile situazione di regolarità in tutte le situazioni.

Auto-rilevazione di condotte devianti.

Assai rilevante per ciò di cui stiamo discutendo qui è una ricerca, che abbiamo condotto insieme all'Ufficio per le Politiche per la Sicurezza della Regione Emilia-Romagna e che stiamo completando. Si tratta di una ricerca molto ampia che abbiamo fatto su un campione di tutte le scuole della Regione (abbiamo somministrato quasi 5000 questionari) ed eravamo interessati a vedere se con una particolare metodologia di ricerca, quella del cosiddetto "self-report", ne risultasse un nesso tra il fatto dell'origine all'esterno dell'Italia di questi ragazzi, e fenomeni di devianza. Si tratta di ragazzi di terza media, molto giovani. Il motivo per cui abbiamo voluto condurre la ricerca tra ragazzi di terza media è che si tratta dell'ultimo anno di scuola "universale", per così dire, che riguarda tutti, al fine di non introdurre le distorsioni che potrebbero venire dal fatto della successiva suddivisione degli studenti tra i vari tipi di istituti medi superiori (negli istituti medi superiori professionali ad esempio, troviamo talvolta metà dei ragazzi che sono di origine straniera, e quindi questo complicava molto l'analisi). Secondo questa metodologia di analisi, di self-report o auto-rilevazione, si chiede agli stessi ragazzi se hanno commesso piccoli atti devianti, naturalmente non cose gravissime perché non lo direbbero, ma cose che fanno pensare che si possa esser sulla cattiva strada diciamo

così, per andare poi a vedere se c'è una differenza tra ragazzi di origine straniera e ragazzi di origine italiana.

Devo dire che noi non ci aspettavamo che ci sarebbe stata alcuna differenza, di per sé, tra ragazzi di origine straniera e ragazzi di origine italiana. Pensavamo tuttavia che se si fossero rilevate differenze nei livelli di devianza, o delinquenza auto-rilevata, tra italiani e stranieri. Questo probabilmente sarebbe stato spiegato dalla diversa situazione sociale di questi ragazzi, sarebbe stato mediato, come dicono i sociologi, da fenomeni come quelli dell'appartenenza a una certa classe sociale, fenomeni di disagio e così via. Con una certa nostra sorpresa, abbiamo visto che neppure questa seconda ipotesi era vera, cioè abbiamo visto che né il fatto dell'origine nazionale né il fatto dell'appartenenza di classe sociale aveva nulla a che vedere con i livelli di devianza auto-rilevata che venivano, come dire, "denunciati" tra virgolette da questi ragazzi. Anzi semmai vi era una tendenza di diversi gruppi, soprattutto i gruppi di origine asiatica, ad avere livelli di devianza addirittura inferiori a quelli della media dei ragazzi italiani e stranieri. Ma sostanzialmente da un punto di vista statistico non vi è una differenza, come dicono gli statistici, significativa. Ma ciò tutto sommato non ci deve sorprendere perché questi ragazzi sono ragazzi che vanno a scuola, che vivono, quale che sia lo status del permesso di soggiorno dei loro genitori, una situazione che è fondamentalmente di integrazione, non di irregolarità. Tant'è che i ragazzi che ritroviamo invece all'interno degli istituti penali per minori, come a Bologna il famoso "Pratello", sono per la maggior parte minori stranieri non accompagnati, cioè ragazzi che non hanno un inserimento regolare all'interno della società italiana.

Sotto osservazione.

Anche qui vediamo quindi la differenza di fondo tra la condizione di chi è regolare e la condizione di chi si trova in una situazione di irregolarità. Rispetto alla quale vi sono tutta una serie di, come dire, handicap sociali che spiegano anche il motivo per cui si ritrovano ampiamente ad avere a che fare con le autorità penali. E questo non solamente perché, come ho appena detto, vi è comunque una situazione di maggiore bisogno, di maggiore disagio, di maggiore pressione sociale a fare certe cose e a non farne certe altre. Ma anche perché ci si viene a trovare in una situazione in cui si è costantemente sotto osservazione, diciamo così. In quella stessa ricerca che vi dicevo prima fatta con un gruppo di immigrati regolari della Regione Emilia-Romagna, noi chiedemmo anche se erano stati mai fermati dalla polizia nell'anno precedente. Glielo chiedemmo perché al tempo stesso vi era una ricerca dell'Istat, una cosiddetta "ricerca di vittimizzazione", che veniva condotta, in tutta Italia, in cui si chiedeva la stessa cosa a un campione della popolazione italiana. Quindi avevamo la

possibilità di confrontare le risposte. E venne fuori una cosa abbastanza sorprendente, cioè che gli italiani venivano fermati dalla polizia più spesso che gli stranieri. Cosa che a noi riusciva abbastanza strana, tutto sommato. Per fortuna avevamo chiesto, anche, come si era stati fermati, se in macchina o a piedi. Il fatto è che gli italiani erano stati fermati per ragioni di traffico, come quando la polizia stradale vi ferma per controllare i vostri documenti fuori dal casello dell'autostrada; gli stranieri invece erano stati assai di più fermati a piedi. Il che naturalmente è un tipo di fermo che denota molto di più una volontà di controllare per ragioni di tipo altro dal traffico. Ciò al punto che quando si andava a mettere in relazione il numero di italiani fermati a piedi e il numero di stranieri fermati a piedi (ricordatevi stranieri adulti regolari che avevano un lavoro ormai da molti anni in Italia e così via, non tutti ragazzi di vent'anni che vivevano sotto i ponti o alla stazione!) la sovrarappresentazione degli stranieri tra coloro che erano stati fermati era di dieci volte superiore a quella degli italiani! Notate bene: non il doppio, non il triplo, bensì dieci volte! La probabilità insomma per gli stranieri di essere fermati da parte della polizia era di dieci volte tanto quella degli italiani! Tra l'altro, memori di questa esperienza abbiamo rivolto la stessa domanda nella ricerca che abbiamo fatto sui ragazzi di terza media. E anche lì abbiamo chiesto "Sei mai stato fermato da qualche appartenente alle forze dell'ordine?" (senza distinguere tra Polizia di Stato e Polizia Municipale, anche perché c'erano situazioni molto diverse, ragazzi di città e ragazzi di campagna, quindi ci poteva essere anche la presenza di diverse forze dell'ordine). E con nostra grande sorpresa abbiamo visto che i ragazzi stranieri, di 13 anni in media!, venivano fermati dalle forze dell'ordine più spesso dei ragazzi italiani, non dieci volte più spesso certo!, circa una volta e mezzo più spesso. I ragazzi, comunque che venivano dall'Africa o dal Medio Oriente venivano fermati circa due volte più degli altri. Per cui, diciamo, il problema di essere sotto l'occhio delle agenzie di controllo in generale, delle forze dell'ordine, ma anche di altre agenzie è sicuramente molto presente.

E si verifica quindi quel fenomeno che il sociologo americano Bernard Harcourt⁸ ha chiamato della "spremitura", per così dire, di certi gruppi sociali. Perché, cosa succede? Succede che se, per un motivo o per un altro, c'è un certo pregiudizio secondo cui "certe persone commettono reati più spesso", si pensa quindi di fare molto bene a controllare più da vicino quelle persone. Ma naturalmente uno dei primi effetti di controllare più da vicino un certo gruppo sociale, come che questo sia formato, che so, "tutti i biondi con gli occhi azzurri" è che si troveranno molte più persone bionde con gli occhi azzurri che commettono reati. Perché? Chiaramente

⁸ Cfr. Bernard E. Harcourt, *Against Prediction: Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, University of Chicago Press, 2007.

se io controllo a caso cinquanta persone bionde con gli occhi azzurri, e venti persone more con gli occhi castani, selezionando da due gruppi che hanno la stessa numerosità, è del tutto evidente che, a parità di tasso di criminalità tra i due gruppi, avrò più probabilità di trovare qualcuno che ha commesso un reato nelle persone del primo gruppo semplicemente, perché ho intensificato i controlli. Ciò mi rafforzerà nella mia convinzione che le persone bionde con gli occhi azzurri commettono più reati. Ma se avevo ragione a pensare che le persone bionde con gli occhi azzurri commettono reati, chiaramente facevo bene a mettere più risorse nel controllo delle persone bionde con gli occhi azzurri, e quindi aumenterò ancor più il controllo delle persone bionde con gli occhi azzurri! E quindi troverò ancora più persone di questo tipo che commettono reati. Anche se Harcourt è molto attento a mostrare che qui vi è un problema, come lo chiamano gli economisti, di rendimenti decrescenti, per così dire. Perché è chiaro che farò sempre più fatica a trovare persone di quel tipo che commettono reati perché sto per esaurire il pool di persone che commettono reati all'interno di quel gruppo. Ma prima che io mi accorga che sto facendo questo, troverò che le carceri sono piene di persone bionde con gli occhi azzurri.

E qualcosa di molto simile accade con le persone straniere e soprattutto con gli immigrati irregolari. Vi è un elemento vizioso, un circolo vizioso che abbiamo posto in essere, e che si ripercuote poi a tutti i livelli del processo penale, tra l'altro, qualcosa di cui sicuramente vi parlerà il dottor Miazzi. Ora, il pacchetto sicurezza, che è stato ricordato all'inizio, sostanzialmente non fa altro che aumentare questo atteggiamento, che aggravare questo modo di cercare di risolvere, o di far finta di cercare di risolvere, il fenomeno. Io credo che peggioreremo la situazione. Credo che l'unico risultato di questo cosiddetto "pacchetto" sarà sostanzialmente di trovarci di fronte agli stessi meccanismi che ho appena elencato, ma semplicemente aggravati, che non si tratti di una soluzione, ma si tratti di un aggravamento del problema.

Che fare?

Cosa si potrebbe fare invece, perché molto spesso a chi critica viene da chiedere, "Ma tu cosa faresti allora? Se fai tutte queste critiche, che cos'è che si potrebbe fare?" Io, devo dire, non sono un esperto di politica dell'immigrazione, è con molta cautela che dico queste cose. Però, e su questo punto vorrei portare a chiusura il mio intervento, sulla base della logica di quello che ho detto vi sono alcune cose che forse si potrebbe cominciare a pensare, pensare se si possono fare, e come, naturalmente. Perché poi nessuno ha la bacchetta magica e non sono cose semplici.

Una prima cosa potrebbe essere la separazione della gestione del fenomeno migratorio dai fenomeni invece di criminalità. In molti paesi euro-

pei, e sicuramente anche nel nostro, chi gestisce il fenomeno migratorio sono sostanzialmente le forze dell'ordine, le forze di polizia, e questo ha un effetto stigmatizzante che è molto negativo. Una cosa che bisognerebbe cominciare a pensare di fare è la possibilità di creare agenzie specifiche, apposite, che si occupino del fenomeno migratorio e che quindi abbiano anche l'addestramento, la formazione, il modo di pensare necessario per quel tipo di fenomeni. Il che però dovrebbe andare insieme alla proposizione di queste problematiche, in modo netto e forte, a livello europeo. Perché non ha molto senso pensare di risolvere questo tipo di problematiche a livello solamente di un Paese. È del tutto evidente che chi arriva attraverso il confine dell'Italia per via di terra, o chi sbarca sulle coste dell'Italia meridionale, molto spesso non è particolarmente interessato a venire in Italia, è interessato ad avere un lavoro nell'Unione Europea. Oltretutto il sistema dei visti di Schengen è tale che il problema si pone come un problema squisitamente europeo. È uno dei problemi su cui si giocherà il futuro dell'Europa e può essere affrontato solamente a livello europeo e un governo degno di questo nome come prima cosa ciò che dovrebbe fare sul tema dell'immigrazione, del rapporto tra immigrazione e criminalità, è andare in Europa e dire "Allora cosa facciamo su questo fenomeno? Come programiamo in maniera efficace un fenomeno come quello dell'immigrazione? Che comunque siamo costretti a programmare anche se non lo volessimo, perché corrisponde ad andamenti demografici che sono particolarmente ovvi in Italia e in Spagna, ma che sono molto simili in tutto il continente europeo, in tutta l'Unione Europea. Come facciamo a far sì che questa cosa possa svolgersi in maniera pianificata e intelligente? E possibili idee perché ciò possa svolgersi in maniera pianificata e intelligente dovrebbero avere a che fare innanzitutto con la possibilità di pensare a permessi per la ricerca di lavoro. Esiste già per i mestieri più qualificati. In modo da finire quella manfrina di cui si diceva prima per cui bisogna far finta di aver ricevuto il visto nominativamente nel paese di origine, quando in realtà lo si è trovato nel Paese di accoglienza. Se questa è la realtà, secondo me, la legislazione si dovrebbe quanto meno adattare a questa realtà e bisognerebbe trovare il modo di gestire quindi i permessi per la ricerca di lavoro in modo che questo possa essere fatto in maniera tranquilla, diciamo così, ad esempio iscrivendosi in liste nei vari consolati. Il che sicuramente significa che i consolati italiani dovrebbero essere in grado di funzionare al meglio (e chiunque abbia avuto esperienza di andare in un consolato italiano sa cosa vuol dire questo obiettivo, vuol dire un enorme investimento di risorse come minimo!). Significa pensare che chi viene in Italia possa poterlo fare senza rischiare la vita. L'attraversamento del Mediterraneo oggi è estremamente pericoloso per gli immigrati. Vi sono più persone che muoiono cercando di attraversare il Mediterraneo di quanti muoiano passando il famoso confine tra Messico e

sud degli Stati Uniti che viene sempre citato come uno dei luoghi più pericolosi al mondo! Entrerebbero dando le loro generalità perché entrerebbero in maniera programmata e quindi in maniera tranquilla, magari aspettando anche un po' di tempo, perché se uno sa che poi è possibile venire per cercare lavoro è anche poi più possibile magari mettersi nella mentalità di aspettare, non cercare di rincorrere l'ultima e la prossima sanatoria. Che magari tra due anni sarà possibile venire in Italia e quindi si danno le proprie generalità. Il che è un vantaggio anche dal punto di vista del controllo. Si entrerebbe in Italia dando effettivamente il proprio nome cognome e data di nascita, e quindi nel caso in cui commettano reati diventa più facile rintracciarli ed espellerli, ma non perché stanno cercando lavoro in Italia, così come è adesso, ma perché hanno commesso dei reati in Italia! Tutto questo a me sembra ragionevole, non sono un esperto e quindi non so quanto siano fattibili queste varie cose, ma visto che non siamo molto contenti di come le cose sono andate svolgendosi finora, io credo che come minimo sarebbe il caso di cominciare a pensare ad alternative e magari approfittare del fatto che la situazione di crisi economica in qualche modo ha rallentato un po' la pressione, per ovvi motivi, di coloro che vogliono venire in Italia in questo momento (anche naturalmente per le notizie che vengono dall'Italia, per il clima generale, quello che gli dicono le famiglie, gli amici) e cominciare a pensare, anche in vista di possibili più saggi orizzonti di governo, di organizzare le cose in un modo che su questo tema, che è assolutamente fondamentale per l'Italia e l'Europa, potremmo infine essere in grado di agire con meno emergenza, e con più lungimiranza!

Gli effetti delle nuove norme sul sistema dei diritti e dei doveri del cittadino straniero.

Lorenzo Miazzi

Magistrato,
e redattore della rivista
“Diritto, Immigrazione e cittadinanza”

1. La normativa sugli stranieri non è neutra.

L'Italia ha una storia recente di paese di emigrazione. Al contrario in cento anni, tra il 1873 e il 1973, dal nord come dal sud, 26 milioni di italiani sono migrati all'estero. Una cifra pari all'intera popolazione italiana all'epoca dell'unità della nazione. Erano gli italiani allora “gli altri”, quelli di cui diffidare, oppure i clandestini (gli WOP, “without papers” come si diceva negli USA).

La rilevanza del fenomeno si fa risalire alla fine degli anni '80, con il superamento della soglia del mezzo milione di persone. Fino ad allora, l'Italia guardava con sostanziale indifferenza agli stranieri che giungevano regolarmente sul suo territorio; e il flusso di irregolari non aveva dimensioni così rilevanti da sollevare problemi urgenti riguardanti i diritti della salute, dello studio, delle famiglie di quelle persone. Non esisteva una legge organica in materia. L'ingresso e l'espulsione erano principalmente una questione di polizia e di sicurezza pubblica, per cui bastava e avanzava il Testo Unico di pubblica sicurezza¹, approvato durante il fascismo; la presenza di stranieri non era tale da destare particolari reazioni, tanto che nessuna norma prevedeva l'istituto del permesso di soggiorno, costruito dalla prassi amministrativa e più volte legittimato dalla giurisprudenza².

¹ Agli stranieri era dedicato il titolo V del T.U.L.P.S. (artt. 142 – 152), diviso nel capo I (soggiorno) e capo II (espulsione e respingimento). Esso è stato abrogato in parte dalla l. n. 39/1990, in parte dalla l. n. 40/1998.

² Basandosi sulla previsione del TULPS secondo la quale lo straniero aveva l'obbligo “di presentarsi entro tre giorni dal loro ingresso nel territorio dello Stato, all'autorità di pubblica sicurezza per dare contezza di se”

I Costituenti però non dimenticarono di occuparsene: l'art. 10, comma 2, della Costituzione, quasi a voler sottrarre la materia alla Polizia, afferma che "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"; la norma prosegue sancendo il diritto di asilo, cioè il diritto per ogni straniero cui sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche nel suo Paese di trovare rifugio in Italia.

Per molti anni però questa è stata l'unica disposizione rilevante riguardante i diritti degli stranieri, perché di leggi non si sentì il bisogno e si proseguì con il TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931).

L'emanazione di regole relative all'immigrazione è quindi un fenomeno relativamente recentissimo, ma si è rivelato assai importante, quasi cruciale nelle vicende attuali del nostro Paese.

La normativa sugli stranieri infatti non è politicamente neutra, non è una legislazione tecnica. La materia dell'immigrazione è invece politicamente molto sensibile, tanto è vero che puntualmente viene toccata ad ogni cambio di maggioranza.

Diceva Luigi Di Liegro: «nulla come la normativa sugli stranieri ci dice in maniera profonda che cosa siamo». È una profonda verità.

Il legislatore dell'immigrazione in questi anni ha rivelato la tendenza a seguire non solo e non tanto le soluzioni funzionali o lungimiranti, ma quelle – utili, inutili e persino controproducenti – che ritiene incontrino il gradimento degli elettori; per ottenere il quale parti importanti della politica stimolano nell'opinione pubblica, grazie a volte ad un uso spregiudicato e scorretto dell'informazione, reazioni e paure, per creare il clima emotivo che giustifichi le scelte fatte, generando un circolo vizioso che va a beneficio solo di chi lo alimenta.

Per altro verso si tratta di un settore nel quale il legislatore ha ampia discrezionalità, in quanto la materia degli stranieri spazia dalla tutela dei diritti umani, al controllo di pubblica sicurezza sugli stranieri. Essa persegue cioè esigenze di segno opposto: alle norme di favore – di sostegno all'integrazione e di contrasto delle discriminazioni – si contrappongono norme di sfavore, improntate a principi di controllo e di difesa. La legislazione sugli stranieri infatti da un lato si ispira ai principi costituzionali e alle grandi Convenzioni internazionali che tutelano i diritti dell'uomo, dall'altro discende per filiazione diretta dal Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1931 e quindi parte dal principio che lo straniero (al pari del marlato di mente, l'"intossicato", il "girovago", eccetera, per usare il linguaggio di quel testo) sia un soggetto potenzialmente pericoloso, da controllare.

Il legislatore può quindi disciplinare la materia scegliendo di volta in volta a quale prospettiva fare riferimento e quale obbiettivo perseguire: l'integrazione o il controllo, l'accoglienza o il respingimento. Sia chiaro

però che non si tratta, se non in minima parte, di una scelta tecnica, bensì di un'opzione culturale, che discende dal considerare di fondo lo straniero un soggetto da integrare o da cui proteggersi: per questo il trattamento giuridico degli stranieri rivela in modo più chiaro "cosa siamo". Vediamo dunque quali leggi abbiano disciplinato in Italia l'immigrazione e quale sia stata la loro evoluzione, per vedere in esse il cambiamento del nostro Paese.

2. I principi della normativa: il doppio binario, i flussi, la clandestinizzazione.

La legge n. 943/1986

La prima legge dedicata specificamente agli stranieri venne emanata nel 1986; era una legge incentrata principalmente sui temi del lavoro, e sui diritti e oneri dei lavoratori stranieri³ cui permetteva l'iscrizione al Servizio Sanitario nazionale assieme alle loro famiglie; per il resto era una legge manifestamente insufficiente, del tutto inadeguata ad affrontare il problema dell'immigrazione.

La legge n. 30/1990 ("Legge Martelli")

Il primo intervento legislativo rilevante sia per il peso specifico delle disposizioni che per le intenzioni di chi lo volle fu la legge n. 39/1990 (la legge Martelli)⁴, una legge dal contenuto contraddittorio oscillante fra la dichiarata volontà di governare il fenomeno dell'immigrazione, nella giusta previsione di un suo ulteriore aumento negli anni successivi, e l'adozione di una politica di arresto, se non di chiusura, del fenomeno stesso. Per la prima volta l'approvazione venne preceduta da un acceso dibattito politico, in cui si distinse un movimento allora nuovo dato dalle Leghe delle regioni settentrionali.

L'importanza della legge n. 39/90 sta non nella sua disciplina positiva, presto superata, ma nella scelta effettuata allora e mai più riconsiderata - e che quindi ha condizionato e condiziona tuttora le normative in materia - di collegare strettamente il problema delle migrazioni con quello dell'ordine pubblico: per dirla in modo semplicistico, si ritenne di poter governare il fenomeno migratorio attraverso i meccanismi di respingimento ed espulsione. Tale scelta porta inevitabilmente a considerare prevalenti gli aspetti di difesa rispetto a quelli dell'integrazione, a consegnare la gestione dell'immigrazione alla polizia, ad ampliare gli spazi di discrezionalità della pubblica amministrazione, a estendere i casi di espulsione e respingimento, a rendere difficoltoso l'ingresso regolare.

³ Si trattava della legge 30 dicembre 1986, n. 943.

⁴ D.L. 30.12.1989 n. 416, convertito nella legge 28.2.1990 n. 39.

Questo fu il peccato originale della l. 39/90, e che ha contagiato tutte le leggi successive, incapaci di emanciparsi da questa filosofia nonostante i fallimenti delle politiche proibizioniste ad essa ispirate: perché il fenomeno migratorio, per le sue dimensioni, le sue motivazioni, le congiunture sociali e politiche in cui matura, non può essere governato, come semplicisticamente si afferma, con la chiusura e le espulsioni: e ciò perché nella realtà non è possibile bloccare gli ingressi, né è possibile espellere tutti gli irregolari.

La legge n. 40/1998 (Legge “Turco– Napolitano”)

La prima legge che ha organicamente disciplinato il fenomeno immigratorio in tutti i suoi aspetti è stata la legge 6 marzo 1998, n. 40, (detta giornalmisticamente “Turco – Napolitano” dal nome dei ministri firmatari), poi trasfusa nel T.U. D. Lgs. n. 286/1998 su cui sono poi intervenute le leggi di modifica.

È utile premettere il quadro di fatto in cui nacque la legge n. 40/98. Nel 1998 la caratteristica principale dell’immigrazione in Italia rispetto agli altri paesi europei era la presenza di extracomunitari (l’85,7% degli stranieri era tale, seconda in Europa era la Danimarca con l’81%, gli altri paesi europei erano dal 70% in giù) e la percentuale di clandestini, stimata dal governo nel 1998 nel 23% (anche se poi tale dato si rivelò nei fatti largamente superato): per entrambi i dati l’Italia era prima in Europa. Extracomunitario e clandestino, ecco qual era il volto dello straniero, anche grazie ad una informazione sensazionalistica e interessata.

a) La “logica binaria”

Questi aspetti influenzarono in modo decisivo l’impronta della legge, che si riprometteva “un atteggiamento positivo, realistico, aperto verso l’immigrazione, alieno da velleità di chiusure e da complessi di timore e di rifiuto”⁵ e invece risulta ispirata, in continuità con quanto già disponeva la legge n. 39/1990, alla “logica binaria” che, negli anni ‘90, peraltro ha caratterizzato anche le politiche in tema di immigrazione degli altri paesi europei e che, sinteticamente, prevede politiche di integrazione nel trattamento giuridico degli stranieri regolari e politiche di estremo rigore in tema di ingresso e allontanamento degli irregolari. L’idea forte dunque della disciplina prevista dalla legge 40/98 era la radicale e insanabile separazione fra i due canali di immigrazione, quello regolare e quello clandestino, con l’equiparazione quasi totale della situazione di irregolarità a quella di clandestinità⁶. Si legge ancora nella relazione di accompagnamento della legge: “se si vuole un impatto morbido dell’immigrazione, con

⁵ Relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo.

⁶ Clandestino è colui che entra illegalmente in Italia; irregolare è colui che entrato regolarmente perde successivamente il titolo per rimanere in Italia (es: scadenza del permesso di soggiorno, non rinnovato).

riduzione di conflitti e di atteggiamenti xenofobi, occorre governare gli ingressi ed essere assolutamente fermi nell'impedire forme alternative di inserimento: ogni concessione all'irregolarità farebbe saltare il sistema". Corollari di questa logica sono da un lato la previsione di un meccanismo chiuso per l'ingresso (con successive misure di sostegno all'integrazione sociale e politica, oltre che lavorativa, degli immigrati regolari) e, dall'altro lato, l'approntamento di un vasto sistema repressivo finalizzato a garantire l'espulsione e l'allontanamento degli stranieri irregolari escludendo ogni possibilità di regolarizzare l'ingresso clandestino eventualmente avvenuto. Una legge dunque completa, organica: ma inapplicabile, per le condizioni di fatto del fenomeno migratorio che erano ben chiare e si sono puntualmente confermate.

b) L'ingresso regolare secondo la legge Turco-Napolitano.

La politica dei flussi.

Secondo quanto tuttora previsto dall'art. 3, comma 4, T.U. d. lgs. n. 286/98 il presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto definisce annualmente, sulla base dei criteri prefissati, le quote massime di stranieri da immettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e degli altri ingressi regolari. Le informazioni raccolte sul territorio nella fase preliminare permettono di individuare un certo numero di posti di lavoro che potrebbero essere occupati da immigrati: dai raccoglitori di mele del Trentino, alle badanti di Milano, agli operai di fonderia di Reggio Emilia, eccetera; per un numero pari a questi posti di lavoro va prevista la concessione del visto d'ingresso ai migranti stranieri. Secondo le organizzazioni che si occupano di immigrazione, il numero di queste posti è stato di circa 150.000 l'anno negli anni '90, di circa 200.000 dopo il 2000.

Il sistema di determinazione dei flussi contiene un duplice errore di visione. Innanzitutto, la determinazione delle quote avviene sulla base delle necessità del sistema economico mentre, in realtà, i migranti si muovono per cercare un lavoro qualsiasi o un lavoro di un certo tipo, senza sapere (se non grossolanamente) quali posti di lavoro siano disponibili in quel momento nei paesi di destinazione. In secondo luogo, è del tutto irrealistico il principio dell'incontro "a livello planetario" fra domanda e offerta di lavoro, cioè prima dell'ingresso e non invece dopo l'ingresso: è pacifico per tutti che il datore di lavoro prima incontra il lavoratore, poi lo assume: tanto più è ridotta la dimensione dell'azienda e delicata la mansione, cioè nei settori principalmente occupati dagli stranieri.

Il fallimento del meccanismo di ingresso regolare previsto dalla legge è avvenuto però principalmente perché il sistema delle quote di ingresso, che apparentemente è un sistema meramente tecnico, viene però utilizzato in modo prettamente politico, come mezzo di chiusura o di apertura

delle frontiere. Sotto il vigore della legge Martelli erano stati previsti tetti di ingresso molto bassi (25.000 ingressi nel 1995, 23.000 ingressi nel 1996, 20.000 ingressi nel 1997) con l'evidente utilizzo del sistema come strumento di contenimento anziché di governo del fenomeno migratorio: il che aveva portato all'ampia presenza di stranieri irregolari o clandestini che aveva indotto il governo del 1998 a emettere un'ampia sanatoria. Succede infatti che anche se gli ingressi regolari sono così irrealisticamente previsti in numero ridotto, le esigenze dell'economia e delle famiglie fanno sì che i posti di lavoro vuoti vengano per necessità occupati: le mele vengono raccolte, gli anziani accuditi, le fonderie fatte funzionare. Dagli immigrati irregolari, cioè da coloro che – entrando o permanendo al di fuori dei flussi, ma per trovare lavoro e dopo averlo trovato – si fermano e si inseriscono nel nostro sistema sociale e produttivo, diventandone parte indispensabile.

Nonostante questo fosse già evidente, anche il governo di centrosinistra in carica fino al 2001, dopo avere fatto la sanatoria per regolarizzare i presenti, utilizzò il sistema dei flussi non per disciplinare la reale portata del fenomeno migratorio, ma come strumento di contenimento dello stesso, limitando politicamente il numero degli ingressi (fra i 30 e i 60 mila annuali, si ricorda a fronte di un ingresso clandestino o alla perdita di regolarità di circa 150-200.000 persone ogni anno): ciò non poteva che portare al fallimento del meccanismo previsto dalla legge. La riprova si è avuta con le dimensioni raggiunte dalla sanatoria approvata dal governo di centrodestra nel 2002, che ha portato all'emersione la presenza di circa 700.000 irregolari.

c) le espulsioni secondo la legge Turco – Napolitano.

Per quanto riguarda il “binario cattivo” della legge, quello che doveva portare all'allontanamento dei migranti irregolari, la legge prevedeva (come il TULPS⁷ e la legge Martelli) una procedura esclusivamente amministrativa: l'ingresso non era reato, all'irregolare veniva data una intima ad allontanarsi in 15 giorni, solo se sorpreso ancora in Italia veniva accompagnato alla frontiera ed espulso coattivamente; se ciò non era possibile veniva trattenuto (per un periodo massimo di trenta giorni) nei Centri di Permanenza Temporanei. Erano questi luoghi di detenzione amministrativa la vera novità della legge, che ne prevedeva l'utilizzo come strumenti di trattenimento temporaneo dello straniero – per consentire l'identificazione o procurare il biglietto di viaggio – ai fini della sua espulsione. Anche sotto questo profilo la legge ha fallito rispetto ai suoi obiettivi. Si è calcolato che in Italia (secondo l'esperienza maturata in questi anni), il tetto massimo di espulsioni eseguibili si aggira intorno alle 30.000 annue, con una media di circa 20.000: di fronte a un ingresso

⁷ Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931

clandestino o una caduta nell'irregolarità di oltre 100-150.000 persone ogni anno lo strumento si rivela inadeguato. Lo stesso deve dirsi per l'esperienza dei CPT che, per i limiti propri e per quelli relativi alla possibilità pratica di espulsione hanno portato all'allontanamento materiale dallo Stato di una percentuale minoritaria delle persone trattenute.

È dunque il meccanismo disegnato dalla legge che – anziché governare il fenomeno migratorio - crea la situazione di irregolarità.

La legge n. 189/2002 (“Bossi - Fini”)

La maggioranza di centrodestra uscita dalle elezioni del 2001 propose subito una nuova legge sull'immigrazione, come aveva promesso nella campagna elettorale. Le premesse culturali erano molto diverse rispetto alla legge 40/98. Nella relazione del disegno di legge n. 795/Senato che è stato di base all'esame parlamentare che portò all'approvazione della legge n. 189/2002 (la cosiddetta “Bossi - Fini”), si proponeva la riforma della normativa sull'immigrazione in considerazione, letteralmente, del “pericolo di una vera invasione dell'Europa da parte di popoli che sono alla fame, in preda ad una inarrestabile disoccupazione”: dunque un'adesione totale all'opzione che vede lo straniero come un pericolo.

Anche quella volta, come nei casi precedenti, il dibattito politico su questi temi si era incentrato non già – realisticamente - sulla adeguatezza dei flussi d'ingresso e sull'inefficienza e/o impossibilità di azione della pubblica amministrazione di fare fronte a un fenomeno di irregolarità così ampio, ma sulla proclamata liberalità eccessiva delle misure esecutive⁸.

La filosofia della legge fu comunque quella di ancorare l'arrivo e la permanenza del lavoratore straniero esclusivamente alla utilità economica della sua presenza.

Per quanto riguarda gli ingressi, viene introdotto la possibilità di chiudere le frontiere vietando ogni ingresso legale, viene ridotta la possibilità di ricongiungimento familiare. La novità più significativa è però l'introduzione dell'istituto del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, quale condizione per il rilascio del permesso di soggiorno del quale ha pari durata. Quindi il soggiorno viene fortemente collegato alla conservazione del posto di lavoro in coerenza con la scelta di collegare indissolubilmente la presenza dello straniero alle esigenze del mercato del lavoro; in conseguenza viene ridotto da un anno a sei mesi in periodo di iscrizione nelle liste di collocamento prima della perdita del permesso di soggiorno; il periodo di permanenza regolare per ottenere il rilascio della carta di soggiorno viene aumentato da cinque a sei anni.

8 Ad esempio, la l. 189 ha portato da 30 a 60 giorni il periodo massimo di detenzione nei C.P.T., nonostante l'esperienza abbia dimostrato che le identificazioni degli stranieri avvengono nei primi giorni, poi il trattenimento diventa inutile.

In tema di repressione penale e di contrasto dell'immigrazione clandestina, l'ingresso rimane un illecito amministrativo, ma vi è, oltre ad un sensibile inasprimento delle sanzioni per i reati già previsti, l'introduzione di fattispecie penali nuove, soprattutto dell'incriminazione dello straniero che si trattienga "senza giustificato motivo" nel territorio dello Stato dopo avere subito un provvedimento di allontanamento (art. 14 comma 5 ter).

In tema di espulsioni si registra un cambiamento radicale: lo strumento ordinario di esecuzione dei provvedimenti di allontanamento non è più l'intimazione ad allontanarsi dal territorio dello Stato, ma l'accompagnamento coattivo alla frontiera a mezzo della forza pubblica; viene introdotto una forma di silenzio assenso in sostituzione del nulla osta dell'autorità giudiziaria all'espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale; viene raddoppiato il periodo di detenzione nei Centri di permanenza temporanea che viene portato a sessanta giorni.

Idea portante della Bossi - Fini in relazione al mantenimento dell'equilibrio delle presenze è stata quella di limitare la condizione di irregolarità attraverso il maggior utilizzo dello strumento dell'espulsione. Ma anche questa riforma fallì l'obiettivo, per gli stessi motivi (infondatezza del presupposto di base, inadeguatezza rispetto alle dimensioni numeriche del fenomeno, eccessiva politicizzazione delle scelte tecniche) per cui era fallita la Turco Napolitano.

Di nuovo il legislatore aveva prodotto una disciplina formale completa, ma inapplicabile. E la realtà reclamava la sistemazione delle centinaia di migliaia di irregolari presenti.

La riforma della legge "Amato - Ferrero" (mai approvata)

Il Governo in carica dal 2006 concepì un piano ambizioso di riforma della legge sull'immigrazione con sostanziali modifiche alla Bossi - Fini, ma è caduto prima di portarlo a termine lasciando solo marginali modifiche legislative e soprattutto una sanatoria che ha interessato 450.000 persone, per rimediare agli effetti dell'inevitabile fallimento della legge Bossi - Fini.

Tuttavia l'analisi delle premesse che ispiravano la cosiddetta "legge Amato - Ferrero" (mai approvata, neppure da una camera) sono importanti ai fini della valutazione dell'atteggiamento di una parte del sistema politico, quasi come se la legge fosse entrata in vigore.

Nel documento che apriva il decreto legislativo contenente la riforma si afferma che la legge dovrà innanzitutto "promuovere l'immigrazione regolare, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro" e successivamente l'integrazione dei migranti. Il cuore della riforma era il superamento della Bossi - Fini attraverso la radicale revisione del sistema dei flussi, adeguati alle "nuove esigenze del mercato del lavoro", oltre al riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo alle amministrative ai soggiornanti di lungo periodo.

La caduta anticipata del Governo impedisce di verificare se le leggi effettivamente approvate avrebbero poi davvero tradotto nei fatti le intenzioni dichiarate.

Il “Pacchetto Sicurezza”: le leggi n. 125/2008 e n. 94/2009.

La maggioranza uscita dalle elezioni del 2008 aveva impostato la campagna elettorale sul tema della sicurezza e dell’immigrazione in particolare; conseguentemente uno dei suoi primi atti fu l’emanazione di una serie di progetti di legge – cumulativamente chiamati “pacchetto sicurezza” – che sono stati parzialmente tradotti in legge nel 2008 e 2009.

Con le disposizioni contenute in queste leggi, l’esecutivo si riproponeva di dare una risposta di pronto effetto mediatico al problema della sicurezza, o meglio della percezione dell’insicurezza, nei cittadini: non a caso fulcro del “pacchetto sicurezza” sono le norme che riguardano l’immigrazione, fenomeno per il quale, come si diceva, si afferma continuamente esistere la necessità di interventi urgenti e drastici. Significativo che in tema di immigrazione si parli ancora di emergenza a vent’anni dalle prime leggi; e persino la modifica delle norme sugli affitti a extracomunitari viene fatta con decreto legge. Come si è detto, nel “Paese che siamo” evocare l’emergenza è una costante, per quanto ciò sia una contraddizione in termini.

Stessa filosofia ispira l’accordo con la Libia sul respingimento in mare dei migranti (che di fatto è parte integrante e maggiormente qualificante dell’intervento del governo): un atto come si vedrà sostanzialmente inutile ma contrario ai principi internazionali e in violazione dei diritti fondamentali dell’uomo.

Il “pacchetto sicurezza” è stato attuato con più leggi e provvedimenti amministrativi a contenuto assai eterogeneo; le due più importanti sono la legge n. 125/2008, che ha convertito il primo decreto legge emesso dal Governo, e la legge n. 94/2009.

Le innovazioni principali di queste leggi si risolvono in una accentuazione della “Bossi – Fini” (che si ricorda non era mai stata abrogata ed era in vigore anche con il governo di centrosinistra), rispetto alla quale si introducono ulteriori restrizioni e irrigidimenti normativi. Alcuni esempi, tra i molti: aumentano i fattori ostativi all’ingresso in Italia (fino a ricomprendervi le condanne per reati bagatellari), vengono introdotte ulteriori limitazioni al ricongiungimento familiare, il rilascio del permesso di soggiorno per lungo periodo viene subordinato al superamento di un esame di verifica della conoscenza della lingua italiana, il permesso di soggiorno diventa una concessione a titolo oneroso, è introdotto un «accordo di integrazione» (obbligatorio) che accentua la precarietà della condizione del migrante, prevedendo un sistema di crediti la cui perdita comporta addirittura la revoca del permesso di soggiorno e l’espulsione; ai migranti irrego-

lari è preclusa la possibilità di contrarre matrimonio e fortemente limitata quella di accedere ad alcuni servizi fondamentali; si allungano i tempi per l'acquisizione della cittadinanza a seguito di matrimonio; si rende più onerosa anche la concessione della cittadinanza.

Le innovazioni qualificanti sono però l'introduzione del reato di soggiorno illegale, la limitazione dell'accesso ai pubblici servizi, la dilatazione della permanenza nei centri di detenzione amministrativa.

3. Il reato di soggiorno illegale.

La modifica più rilevante in materia è costituita dall'introduzione del nuovo reato di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» (art. 10 bis T.U. immigrazione), affidato alla competenza del giudice di pace, che punisce con un'ammenda la condotta dello straniero che faccia ingresso, ovvero si trattienga nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione. La nuova fattispecie incriminatrice è corredata da previsioni accessorie (espressa previsione della espulsione come sanzione sostitutiva, effetto estintivo del reato dell'avvenuto allontanamento dello straniero, possibilità di procedere ad espulsione amministrativa anche in assenza di nulla osta della autorità giudiziaria procedente) che ne rendono evidente la finalità strumentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato.

La norma si presta a una pluralità di osservazioni critiche che ruotano attorno al rapporto tra vantaggi e svantaggi che ne deriverebbero.

Esaminando i vantaggi affermati da coloro che sostengono la legge, il primo è l'effetto deterrente che ne può derivare, nel senso di scoraggiare l'ingresso irregolare. In effetti il primo risultato perseguito da qualsiasi fattispecie incriminatrice è appunto quello deterrente: ma una contravvenzione punita con pena pecuniaria non appare, all'evidenza, di per sé efficace per chi è spinto a emigrare da condizioni disperate o comunque difficili (né sarebbe possibile, pena il collasso del sistema carcerario, un maggiore rigore sanzionatorio).

L'altro vantaggio affermato è quello di evitare la circolazione nel nostro Paese di stranieri entrativi irregolarmente e di favorirne l'espulsione. È in realtà un vantaggio che non sussiste, poiché già la normativa vigente consente alle autorità amministrative competenti di disporre l'immediata espulsione (che non viene eseguita, come si è detto, per mere difficoltà di carattere amministrativo e organizzativo). Al contrario, la duplicazione del meccanismo sanzionatorio culminante nell'espulsione disposta dall'autorità giudiziaria, rispetto alla già esistente procedura dell'espulsione amministrativa, crea una complicazione del sistema degli allontanamenti che anziché favorirli li rende più complessi.

A ciò si contrappongono gli enormi "costi" che, con ogni probabilità, accompagneranno la scelta della "criminalizzazione di massa" delle centinaia di migliaia di irregolari presenti sul territorio nazionale. Costi innanzi-

tutto per l'apparato giudiziario, potenzialmente investito da un'onda travolgente di nuovi procedimenti, anche a causa della procedibilità d'ufficio e del connesso obbligo per i pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio di denunciare, ex art. 331 c.p., lo straniero irregolare all'autorità giudiziaria.

Ma soprattutto costi sociali, conseguenti ai meccanismi di etichettamento negativo del migrante in quanto tale, che l'incriminatione concorre a far percepire come un pericolo rispetto al quale è legittima la reazione della "società degli onesti" anche oltre e in aggiunta a quella statale. Senza questo reato non avrebbero avuto senso le "ronde"; senza questo reato non sarebbero possibili le forme (sconvolgenti) di incitamento alla denuncia degli irregolari che alcuni sindaci del Nord hanno promosso e stanno promuovendo.

Cosa succede allora nella realtà, visto che di fatto nulla cambia nel meccanismo che crea l'irregolarità? Succede che la pratica dell'ineseguibilità dell'espulsione nelle forme dell'allontanamento coattivo, quantomeno nella maggioranza dei casi, ha finito per esaltare il ruolo dei centri di detenzione amministrativa (ribattezzati Centri di Identificazione e Espulsione), resi sempre più complementari al carcere, con una durata massima della detenzione portata a 180 giorni.

E, sia detto incidentalmente, è falso quanto viene sostenuto da chi vuole escludere i reati legati all'immigrazione dal processo breve, e cioè che questi processi si devono celebrare per potere poi procedere all'espulsione. È assolutamente falso: l'espulsione si può già fare e il processo semmai ne complica l'esecuzione.

Il meccanismo che si è creato porta alla mera neutralizzazione fisica del migrante, alla sua scomparsa come persona. Durante il procedimento penale relativo ai reati di cui all'art. 10 bis, lo straniero potrà essere – dopo un breve passaggio nelle celle di sicurezza delle forze dell'ordine – ristretto attraverso lo strumento del trattenimento nei C.I.E., trattenimento che solo in minima parte termina con l'espulsione effettiva. Ordinariamente, allo scadere del termine di durata massima del trattenimento, cioè dopo 180 giorni, l'irregolare dovrà essere obbligatoriamente rilasciato, con l'intimazione del questore ad allontanarsi dal territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni. Nel caso assai prevedibile che egli non possa adempiere o comunque finisca per violare questa intimazione, verrà condannato ad una pena detentiva ai sensi dell'art. 14, co. 5 ter, con un passaggio di qualche giorno per il carcere per il processo per direttissima. All'esito di quest'ultima, se non viene irrogata subito la misura cautelare, egli finisce per essere nuovamente ristretto, alla fine della carcerazione e dinnanzi al permanere della pratica inespellibilità, in un centro di identificazione ed espulsione. All'uscita dal medesimo, a seguito della modifica dello stesso art. 14, co. 5 ter e quater, che ora consente la reiterazione

dell'ordine di allontanamento, finirà nuovamente arrestato e incarcerato, per un periodo di alcuni mesi, fino al rilascio. E così, a seguire, lungo una "spirale" che potrebbe risultare infinita: è, questa, la neutralizzazione fisica del migrante: si è detto, la via italiana al lager.⁹

Vanno evidenziati, in relazione al reato, i profili di incostituzionalità che afferiscono alla penalizzazione di una condizione soggettiva non riconducibile a un grado di pericolosità, né concreta né presunta. Profili che la Corte Costituzionale ha ribadito, anche recentemente, e proprio con riferimento ai condannati stranieri irregolari, allorché ha affermato - con la sentenza n. 78/2007 - l'irriducibile conflitto con i valori costituzionali di una normativa penale di sfavore che risulti "collegata in modo automatico ad una condizione soggettiva - il mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato - che, di per sé, non è univocamente sintomatica [...] di una particolare pericolosità sociale".

Un ulteriore aspetto collaterale e negativo dell'introduzione del reato è la capacità intimidatoria anche rispetto alla richiesta del riconoscimento dei diritti del migrante: se ne è avuta la prova in occasione dell'ultima sanatoria, nella quale il numero delle domande è stato notevolmente inferiore alle attese del governo.

È evidente che ogni istanza diretta a regolarizzare o comunque a contenere, sia pure parzialmente, gli effetti derivanti dalla condizione di irregolarità contiene l'implicita autodenuncia per uno dei reati di cui all'art. 10 bis TU immigrazione. E ciò costituirà un sicuro disincentivo a far emergere le condizioni di irregolarità, sia per i migranti che per gli italiani interessati, compresi i datori di lavoro, a carico dei quali è prospettabile il reato di cui all'art. 22, co. 12 TU immigrazione.

Esercizio effettivo dei diritti fondamentali da parte del minore e dei suoi genitori e reato di irregolarità del soggiorno.

Le conseguenze indirette più gravi però conseguono all'introduzione nel nostro ordinamento del reato di irregolarità di soggiorno è destinato ad avere sulla possibilità di esercizio effettivo dei diritti fondamentali da parte degli stranieri irregolari.

Basti a tal proposito richiamare un solo esempio: la circostanza che lo straniero privo di titolo di soggiorno possa riconoscere davanti all'ufficiale di stato civile il proprio figlio non significa che, nel momento in cui esercita tale diritto, egli non corra il rischio di essere denunciato penalmente. Lo stesso avviene quando va ad iscrivere il figlio alla scuola dell'obbligo. Se è vero, infatti, che l'ufficiale dello stato civile o il preside potranno ricevere la dichiarazione senza pretendere l'esibizione del permesso di soggiorno, la condizione di irregolarità dello straniero potrà pur sempre emergere: e in tal caso, come già osservato, l'art. 331 c.p.p. imporrà al pubblico ufficiale

⁹ Così Donini, Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo penale dell'immigrazione, in Quest. Giust., 2009, 1, pag. 127.

di denunciare lo straniero all'autorità giudiziaria. È quindi possibile - ed è questo, sembra, l'effetto più pernicioso della riforma in commento - che il mero rischio di essere oggetto di denuncia tratterrà lo straniero dall'esercitare anche quei diritti fondamentali che pure l'art. 2 TU continua a riconoscerli.

Vero è, infatti, che solo quando accederà ai servizi sanitari, lo straniero privo di un titolo di soggiorno potrà farlo con qualche serenità, dal momento che l'art. 35, co. 5, TU, espressamente prevede che «l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità». In tutti gli altri casi, pur vertendosi in materia di diritti fondamentali, la denuncia dello straniero per violazione della normativa sul soggiorno non solo non sarà vietata, ma risulterà obbligatoria.

4. L'accesso ai pubblici servizi.

Le nuove leggi contengono numerose disposizioni che limitano l'accesso ai pubblici servizi dei migranti irregolari, ma anche dei regolari.

Dichiarazione di nascita e riconoscimento del figlio da parte dello straniero privo di autorizzazione al soggiorno

Ai sensi dell'art. 6, co. 2, TU «lo straniero che intenda ottenere da una Pubblica Amministrazione il rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di suo interesse comunque denominati dovrà esibire il permesso di soggiorno».

La nuova dizione della norma ha inevitabilmente sollevato il dubbio che, a partire dall'entrata in vigore della nuova legge, allo straniero irregolare fosse vietato denunciare la nascita del proprio figlio ed effettuare il riconoscimento rivolgendosi alle autorità italiane. Non era questa, probabilmente, la diretta intenzione del legislatore, che nell'intenzione palese di impedire o ostacolare i matrimoni degli irregolari si era dimenticato dei loro figli; ma nonostante le polemiche scatenate, la norma non è stata cambiata e - per ritenere che, anche successivamente all'entrata in vigore della l. n. 94/2009, gli stranieri privi di autorizzazione al soggiorno possano continuare a recarsi presso l'ufficiale di stato civile per effettuare la dichiarazione di nascita e il riconoscimento dei propri figli - il giorno prima dell'entrata in vigore della nuova legge il Ministero dell'Interno è intervenuto con una circolare. Una circolare, si ricorda, non ha valore normativo primario; per cui ancora oggi uno dei più radicati diritti dell'uomo, costituire un rapporto giuridico di filiazione che rispecchi quello biologico, è legato meramente ad una circolare del governo. E comunque anche in questo caso rimane l'effetto intimidatorio del reato di soggiorno illegale.

Il diritto all'istruzione dei minori irregolari

Un ulteriore problema posto dalla nuova formulazione dell'art. 6 del testo unico concerne l'ambito entro cui i minori stranieri privi di permesso di soggiorno potranno esercitare il diritto all'istruzione. Da una prima lettura del nuovo articolato sembrerebbe doversi dedurre che i minori stranieri privi di un titolo di soggiorno abbiano oggi diritto soltanto alle «prestazioni scolastiche obbligatorie». Nel tentativo di conservare razionalità al sistema e salvaguardare il diritto allo studio dei minori anche se irregolari, sono state proposte interpretazioni secondo cui il riferimento alle «prestazioni scolastiche obbligatorie» di cui all'art. 6 TU deve intendersi come un richiamo al più ampio diritto/dovere all'istruzione e alla formazione fino ai diciotto anni previsto per tutti i minori dal nostro ordinamento. Ma anche se si riuscisse a far prevalere questa interpretazione, rimarrebbero aperte grosse questioni quali:

- La possibilità per i minori stranieri privi di titolo di soggiorno di portare a termine gli studi secondari intrapresi anche successivamente al compimento dei diciotto anni, nonché l'accesso alla scuola dell'infanzia che non rientra nell'obbligo scolastico.

- Inoltre l'accesso alle stesse prestazioni della scuola dell'obbligo rimarrebbe a livello di enunciazione di principio se non fossero garantite al minore le misure che ne agevolino il concreto esercizio, quali il servizio di trasporto scolastico, il servizio mensa, i libri.

5. Una valutazione complessiva delle leggi sull'immigrazione.

Se questi sono i fatti- cioè le dimensioni reali del fenomeno migratorio, le leggi che lo hanno disciplinato, gli effetti concreti di questi leggi – è possibile effettuare una valutazione complessiva delle leggi sull'immigrazione. La disciplina dell'immigrazione è stata costruita sin dal testo unico del 1998 su una visione astratta dei fenomeni migratori, e ha poi assunto, negli anni, una tendenza a disinteressarsi dell'immigrazione come fenomeno reale e a considerarla come un elemento di contesa politica e in definitiva considerandola esclusivamente come strumento di consenso, attribuendole caratteristiche immaginarie. Immaginare l'immigrazione come incontro a livello planetario tra domanda e offerta di lavoro; ritenere possibile accettare e considerare legittimi solo i pochi ingressi in numero predeterminato molto basso; vietare il passaggio, sia pure a condizioni prefissate, dalla condizione di irregolare a quella di regolare, realizza una vera e propria "politica proibizionista", cioè una politica come quella sull'alcool, sulla prostituzione, sulla droga, che vieta formalmente il fenomeno senza impedirlo nella realtà, con il solo esito di criminalizzare una condotta più o meno di massa; nel caso di specie, questa politica non frena l'immigrazione, ma provoca un alto numero di migranti irregolari.

Come si è visto, il difetto nella legge è strutturale: l'immigrazione, come tutti i fenomeni sociali, dovrebbe essere affrontata per quel che è, e non per quello che si vorrebbe che fosse, e andrebbe gestita con una politica lungimirante. Proprio questo è mancato alle leggi che si sono susseguite: e cioè un'analisi realistica del fenomeno, la capacità di comprendere i cambiamenti avvenuti nella composizione dell'immigrazione; la presa d'atto della impossibilità di risolvere la questione con una politica più repressiva in relazione all'ingresso e al respingimento.

Tre sono i presupposti che vengono affermati per sostenere l'attuale disciplina:

1 – Che la legge consenta una migrazione regolare e quindi protegga gli immigrati “a posto con la legge”, distinguendoli dai “cattivi” clandestini.

È falso. Lo dimostra in maniera inconfutabile il fatto che la maggioranza degli attuali titolari del permesso o è entrata clandestinamente, oppure è entrata regolarmente e poi è rimasta irregolarmente, ed è stata regolarizzata grazie alle sanatorie: 120.000 regolarizzati nel 1986, 220.000 nel 1990, 246.000 nel 1996, 250.000 nel 1999; 700.000 persone nel 2002, 350.000 nel 2006, oltre 250.000 nel 2009. Se consideriamo anche che attraverso il ricongiungimento familiare è giunto il 25% degli stranieri, sull'attuale presenza di 5.000.000 di stranieri nemmeno un terzo è rappresentato da stranieri giunti e rimasti regolarmente in Italia secondo i modelli di incontro della domanda dell'offerta di lavoro ipotizzati dalle varie leggi (apparentemente! Perché la loro regolarità potrebbe essere dipesa semplicemente dal fatto di non essere mai stati scoperti quand'erano irregolari!). Di fatto, quindi, l'unico strumento di governo vero dei flussi migratori è stato in questi venti anni quello delle sanatorie.

2- Che con il contrasto e il respingimento in mare si possano eliminare gli ingressi clandestini.

È falso. Solo il 13% degli ingressi irregolari avviene per via mare o comunque clandestinamente, il resto avviene con ingressi regolari con visto per turismo eccetera. Anche dimezzando con i respingimenti in mare gli ingressi per quella via, si diminuirà la quota di immigrazione irregolare del 6%.

3 – Che l'Italia stia subendo una “invasione”, secondo la prospettiva propria della Bossi - Fini, con la conseguente affermazione che “non possiamo accoglierli tutti”.

È falso: nel nostro Paese, oggi (e da un paio d'anni) il 50% dei nuovi migranti proviene da Paesi comunitari (in primis Romania e Polonia): è l'Europa come spazio di vita comune in termini di reciprocità economica, ed è un fatto irreversibile. Gli altri Paesi di maggior provenienza, diversamente ordinati negli ultimi anni, sono l'Albania, il Marocco, la Cina, l'Ucraina, la Tunisia, le Filippine, l'India e la Serbia: in larga misura Paesi che, per di-

stanza o regimi politici, consentono flussi limitati (Cina, Filippine, India) o con i quali esistono accordi che consentono un notevole controllo dei flussi (Albania), sì che l'andamento migratorio extracomunitario è, nel nostro Paese, graduale e contenuto. Ciò è confermato dal fatto che, pur essendo ormai gli immigrati circa cinque milioni (di cui più di quattro regolari), l'incremento della popolazione residente in Italia, dato il saldo negativo dei nativi, ha caratteristiche fisiologiche, con passaggio, nell'ultimo decennio, da 57.600.000 unità nel 2000 a 60.045.068 nei primi mesi del 2009. Certo, ogni incontro tra diversi provoca difficoltà, tanto più nei periodi di crisi economica. E le difficoltà vanno governate (anche, quando necessario, con strumenti repressivi), ma non esorcizzate.

Qual è il risultato del sistema, una volta che si basi su questi presupposti di cui si è rivelata l'irrealità? Il risultato non può che essere una crescita imponente dell'immigrazione irregolare. Verso il quale il rimedio, nel modello adottato, è l'espulsione, immancabile, degli irregolari. Ciò, peraltro, solo in teoria ché, in presenza di un'area estesa di irregolarità, il meccanismo non funziona - non può funzionare - per evidenti difficoltà organizzative, economiche e di mezzi. Così gli irregolari aumentano, e si apre la ritorsione a nuovi e sempre più drastici strumenti per impedire l'invasione (più esattamente, per dare l'impressione di impedirla), ben sapendo che si tratta di meri artifici formali. Come quelli del pacchetto sicurezza.

6. La cittadinanza attenuata dello straniero.

In conclusione, se vogliamo rispondere alla domanda che pone il titolo di questo intervento, e cioè quali sono gli effetti delle nuove norme sul sistema dei diritti e doveri del cittadino straniero in Italia, si può dire con certezza che - dal punto di vista dei diritti della persona, e quindi a prescindere dai fini e dall'efficacia della legge in relazione al contrasto all'immigrazione clandestina - la legge n. 94 aggrava drasticamente la differenza fra la condizione giuridica dello straniero extracomunitario anche regolare e la condizione di piena cittadinanza riconosciute invece agli italiani. Questo distacco si realizza particolarmente su due fronti:

- a) la ulteriore precarizzazione dei diritti fondamentali dei migranti
- b) la ulteriore creazione di norme di diritto speciale scriminanti nei confronti dello straniero.

Per quello che riguarda il primo aspetto, cioè la precarizzazione della condizione giuridica, non vi è dubbio che la legge abbia ulteriormente frenato la politica di integrazione dello straniero, subordinando la prospettiva di integrazione all'esigenza dell'economia o meglio a decisioni politiche. Lo dimostra il ridimensionamento del diritto al ricongiungimento familiare che ostacola la ricostruzione dei nuclei familiari nel nostro territorio. Lo dimostrano l'introduzione di una specie di presunzione di frode

per i matrimoni misti; il divieto di matrimonio per gli irregolari, l'impossibilità o la difficoltà di accesso ai pubblici servizi.

Lo dimostra soprattutto l'introduzione di un legame strettissimo non solo fra l'ottenimento, ma anche la conservazione, del permesso di soggiorno e la stipulazione e la vigenza di un contratto di soggiorno. Questo finisce con l'attribuire al datore di lavoro una condizione di sovraordinazione rispetto al lavoratore ben più ampia di quella ordinaria nella dialettica del lavoro, in quanto la riduzione del periodo di disoccupazione tollerata, con la consapevolezza che quasi certamente il licenziamento nelle attuali condizioni del mercato del lavoro equivarrebbe all'espulsione, confina il lavoratore immigrato in una condizione servile" con l'attribuzione al datore di lavoro di una sorta di potere assoluto sul lavoratore.

7. Il diritto penale del nemico.

Sotto il secondo aspetto, nella valutazione degli effetti delle leggi sull'immigrazione indubbiamente le norme penali del "pacchetto sicurezza" costituiscono un decisivo passo in avanti nella formazione di un diritto penale speciale dello straniero: un settore del diritto cioè nel quale si applicano istituti non conosciuti nella parte generale, o si disapplicano istituti generali, connotando con toni marcati una presunzione di maggiore pericolosità dello straniero in generale, e dello straniero clandestino in particolare.

Questo è avvenuto e avviene secondo tre filoni, che troviamo tutti ripresi nel "pacchetto sicurezza":

1 – Introducendo figure di reato o punendo più gravemente reati già previsti che in linea astratta si rivolgono a tutti coloro che sono soggetti alla legge penale, compresi i cittadini, ma di fatto riguardano esclusivamente o quasi gli stranieri: si pensi alle leggi e alle ordinanze in materia di mendicizia (ad esempio, l'introduzione del reato di "impiego di minori nell'accattonaggio"), di falsità collegate all'identificazione personale e documentale dello straniero.

2 – Prevedendo per comportamenti già previsti e puniti per i cittadini pene più gravi se commessi da stranieri: l'esempio più evidente è la differenza di trattamento sanzionatorio fra due inottemperanze all'ordine dell'autorità amministrativa, quella prevista dall'art. 650 c.p. (sei mesi di arresto) e quella prevista dall'art. 14 co. 5 ter del T.U. D. Lgs. n. 286/1998 (4 anni di reclusione); ma si pensi anche alla mancata esibizione dei documenti d'identità, punita nei confronti del cittadino "sospetto" dall'art. 4 TULPS con una pena di tre mesi di arresto e dello straniero con pena quadrupla dall'art. 6 T.U. D. Lgs. n. 286/1998.

3 – Prevedendo, infine, sanzioni penali per mere condizioni soggettive: persone, gli stranieri, puniti per la loro condizione, il loro essere e non per i loro comportamenti: è il caso della aggravante comune dell'art. 61 n. 11 bis

c.p., e del reato di soggiorno irregolare. Ed è bene ricordare che si tratta di una illegalità creata dalla legge, non dai comportamenti degli stranieri, e che lo stesso legislatore potrebbe ampliare o fare sparire (basterebbe una sanatoria generale oggi per trasformare centinaia di migliaia di criminali in onesti cittadini).

Il reato di clandestinità e l'aggravante di aver commesso qualsiasi reato in condizione di irregolarità non tutelano la collettività contro specifici fatti criminosi (del migrante come del cittadino), ma sono contro il migrante in quanto tale (in singolare analogia con modelli tipici degli Stati autoritari). È il migrante che diventa reato.

Come dice Don Sciortino:

“Con l'introduzione del reato di clandestinità si pongono le basi di un diritto ignobile. Lo straniero diventa un potenziale criminale e deve dimostrare di non esserlo (...). Dichiarando colpevole di reato ogni immigrato clandestino, la legge colpisce i più poveri, i più deboli, quelli che sperano di vedere un giorno cambiata la loro vita, perché sono fuggiti da guerra, persecuzioni e fame. In Italia, paradossalmente, la loro speranza è reato e va punita a norma di legge.”

In questa concezione escludente e autoritaria che sembra prevalere, il diritto penale va sempre più a punire categorie di soggetti più che fatti lesivi di diritti o beni altrui; si afferma sempre più una sorta di quello che ormai comunemente viene chiamato “diritto penale del nemico”: nemico che volta a volta è identificato nel potenziale terrorista, nello straniero, nel tossicodipendente e via seguendo.

Il problema della società non è il comportamento, ma la stessa fisica presenza degli ultimi: degli stranieri irregolari e senza diritti, dei lavavetri, dei mendicanti, e via continuando con un aggiornamento che sembra non avere fine, nelle ordinanze sindacali che puniscono i posteggiatori abusivi, gli ambulanti senza licenza, i venditori di fiori o di fazzoletti. Alla lotta alla povertà – alla rimozione delle cause che ostacolano l'uguaglianza, secondo l'art. 3 della Costituzione – subentra la guerra ai poveri, colpevoli di turbare con la loro esistenza e visibilità il decoro urbano (come si scriveva nel disegno di legge del ministro Amato) e quindi destinati a essere allontanati, non importa dove purché non siano più visibili.

8. Il doppio livello di cittadinanza e gli immigrati irregolari come "non persone".

L'individuazione dello straniero come “nemico” ha portato a considerare una parte degli immigrati, gli irregolari, come “non persone”, nei confronti delle quali vi è stata un'escalation sempre più accentuata e discriminatoria del controllo repressivo.

Si è cominciato con il trattenimento coatto nei centri di detenzione amministrativa, proseguendo con il prelievo obbligatorio e generalizzato delle impronte digitali degli stranieri, con l'introduzione di una particolare aggravante per il migrante irregolare che commetta un reato; infine con la configurazione come reato dell'ingresso o della permanenza nel territorio dello Stato senza titolo di soggiorno, cioè con la criminalizzazione della persona del migrante.

Va sottolineata l'importanza dell'estensione sino a sei mesi del trattenimento negli ex CPT, ora rinominati CIE e sempre più strutturati come carceri; un'estensione che ha una valenza qualitativa oltre che quantitativa. Se, infatti, un trattenimento di poche ore o di pochi giorni poteva, almeno in astratto, essere considerato solo uno strumento per rendere possibile l'espulsione, la sua protrazione per mesi - congiunta con la ripetibilità - ne esclude ogni rapporto funzionale con l'allontanamento e lo configura come sistema di neutralizzazione del migrante e come sanzione in sé. In questo modo il trattenimento diventa detenzione amministrativa, del tutto simile a quella penale che si scontava nelle carceri, ma privata delle garanzie previste dalla Costituzione attraverso il sistema giudiziario. Da oggi nel nostro sistema la libertà personale dei migranti vale meno di quella degli italiani.

In conclusione: alla luce della qualità e della quantità di queste disposizioni di sfavore, deve essere condivisa, a mio avviso, la preoccupazione di chi ritiene che la compressione dei diritti fondamentali della persona effettuata nei confronti dello straniero immigrato sia eccessiva, tanto da creare una categoria giuridica di persone con minori diritti, che in Italia ha un solo precedente nelle leggi razziali del fascismo, e questo in palese contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza delle persone.

Aggiungo solamente che non si deve credere che la creazione di una condizione giuridica discriminata per lo straniero, limitandosi ad una categoria di persone, non comprometta i principi e le strutture giuridiche nel nostro ordinamento. Il valore dei diritti infatti riguarda sempre tutti, e l'attenuazione e il sacrificio di diritti nei confronti di alcune persone non solo abbassa il livello generale di democrazia dell'ordinamento, ma ha un effetto che vorrei definire di trascinarsi, nel senso che inevitabilmente fa da esempio negativo per le tematiche simili o connesse: come il rapporto fra libertà personale (anche degli italiani) ed esigenze di sicurezza; come l'utilizzo delle carceri come contenitore del disagio sociale e le condizioni dei detenuti al loro interno; come il trattamento della tossicodipendenza; come la stessa disciplina del rapporto di lavoro, che non ha più al centro la tutela della parte debole; come la lotta al disagio sociale sostituita dalla guerra agli emarginati.

Le conseguenze cui portano queste leggi, e cioè l'idea che sia possibile, o utile, il sacrificio dei diritti fondamentali di alcune categorie di individui

(ad esempio nel nome della sicurezza), riguarda tutti e non solo quelle categorie, perché mette in discussione l'idea di uguaglianza e la sostanza stessa dei diritti inviolabili della persona. E perché legittima anche un'idea più autoritaria, meno libera, meno democratica della società futura che si intende costruire.

Saluto

Anna Maria Dapporto

Assessore alla Promozione delle Politiche Sociali
e per l'Immigrazione – Regione Emilia-Romagna

Grazie. Buongiorno a tutti saluti i presenti al tavolo e ringrazio la Provincia di Bologna per la realizzazione di questo seminario formativo. Non credo vi siano altri settori come quello dell'immigrazione caratterizzati da una così veloce e caotica produzione legislativa. Alcune volte si recepiscono direttive europee, altre volte agiscono il Governo e il Parlamento, in altri casi assistiamo a sentenze che di fatto modificano il senso della legge in vigore, poi ci sono le circolari ministeriali interpretative delle nuove norme, ed infine le applicazioni esercitate dagli enti locali. Tutto ciò crea inevitabilmente complessità e confusione tra gli operatori e tra gli stessi immigrati stranieri. Su questo tema l'avvocato Zorzella potrà aiutarci visto che l'altro giorno ho avuto modo di sentire un suo intervento in cui ha fatto un paragone molto importante, un confronto tra le leggi appena approvate e le leggi precedenti.

Per questo motivo in questi anni abbiamo sostenuto la realizzazione di un'ampia rete di sportelli informativi comunali specializzati. Oggi contiamo circa 140 sportelli nel territorio regionale che svolgono una funzione fondamentale di informazione, di orientamento, e di prima consulenza legale per italiani e stranieri.

Molto spesso rappresentano il primo momento di contatto tra l'ente locale e il migrante. Sono canali di accesso per il sistema di welfare più complesso, e dunque vanno sempre più raccordati con gli sportelli sociali.

Forse ci sono in sala molti operatori di questi sportelli, li vorrei ringraziare per il lavoro estremamente prezioso che svolgono, e assicurare l'impegno della Regione nel consolidamento di questi interventi.

Oggi l'attenzione è sulla legge 94 del 2009, ma già un anno fa abbiamo assistito a una nuova produzione normativa che metteva in discussione le politiche di welfare per tutti. Penso alla legge 133 del 2008 che ha previsto la social card solo per gli italiani, che ha previsto un piano casa al quale possono partecipare gli immigrati a basso reddito, da almeno dieci anni in Italia o da almeno 5 nella medesima regione, e gli stessi criteri di residenza li ha previsti per usufruire del fondo sociale per l'affitto.

Rispetto alla 94 del 2009 sappiamo bene quali sono le maggiori criticità: il reato di ingresso e permanenza illegale, la necessità di esibizione del permesso di soggiorno per usufruire di prestazioni e dei servizi pubblici (ad eccezione della sanità e della scuola dell'obbligo), il nuovo compito degli enti locali sui ricongiungimenti familiari in materia di idoneità abitativa.

In questa sede vorrei ricordare tre ulteriori aspetti della legge 94. Il primo riguarda l'introduzione dell'accordo di integrazione da fare sottoscrivere al lavoratore straniero con un meccanismo di crediti che il lavoratore deve raggiungere o conservare pena l'espulsione.

Il secondo attiene all'introduzione di un test di lingua italiana per ottenere il permesso di lungo soggiorno: chi lo organizza? con quali risorse?

Il terzo aspetto riguarda quello che non è scritto in questa legge complessivamente nell'azione di questo Governo. Mi riferisco al fatto che in questa effervescenza legislativa non viene previsto un euro in più a favore delle politiche di integrazione.

Dunque per riprendere il tema della sessione, l'impatto sul sistema dei servizi avviene attraverso una costante diminuzione delle risorse.

Se guardiamo al riparto appena approvato nella programmazione regionale il piano famiglie è stato azzerato, e il fondo nidi è stato dimezzato. Ma anche per il 2010 al momento non sono previste risorse.

Il fondo nazionale politico e sociale è stato tagliato del 22%, e rispetto al 2008 siamo passati da una programmazione di circa 83 milioni di euro ai 60 milioni.

Consentitemi dunque una riflessione più generale: l'Italia è nel pieno cambiamento interculturale della società.

I cambiamenti si possono governare negli interessi del Paese e nella logica di rafforzare la coesione sociale. E questo è l'obiettivo della Regione. Ma i cambiamenti non si possono fermare o negare come tenta di convincerci qualche forza politica.

Io penso debba essere garantita parità di diritti e di doveri a tutti coloro che contribuiscono al benessere collettivo regionale a partire dall'accesso ai servizi scolastici, sanitari e sociali.

Ricordo che in un recente studio dell'Osservatorio Regionale sull'Immigrazione si stima in oltre 365 milioni di euro l'apporto del gettito fiscale e contributivo dei lavoratori stranieri in Emilia-Romagna. E qui in sala c'è il dottor Stuppini che ha svolto in collaborazione con l'Università proprio questo studio.

Quando qualcuno propone di dare priorità di accesso agli italiani viola i principi costituzionali e dell'Unione Europea, e lavora per una società regionale meno coesa, gerarchizzata, nella quale gli stranieri sono una società a parte, di serie B. E noi sappiamo perfettamente che le società gerarchizzate socialmente sono anche quelle meno sicure.

Questi principi li abbiamo previsti nella legge 5 del 2004 per l'integrazione degli immigrati e nel conseguente programma triennale 2009/2011 che ha indicato 3 obiettivi strategici: promozione della lingua italiana, mediazione interculturale nei servizi e nel territorio, contrasto alle discriminazioni razziali.

Ma non basta: dobbiamo convincere il governo a mettere in campo un vero "pacchetto integrazione" con nuove risorse destinate agli enti locali. Abbiamo bisogno di realizzare corsi di lingua italiana, di mediatori interculturali, di sportelli informativi, di dare protagonismo ai ragazzi di seconda generazione, di accompagnare le donne ai servizi di welfare, di accogliere i richiedenti asilo e i rifugiati. E soprattutto c'è un grande bisogno di conoscenza e di incontro tra italiani e stranieri, tra nuovi e vecchi residenti.

Questa è la sfida dei prossimi anni: rafforzare la coesione sociale in un contesto interculturale.

Vi ringrazio quindi per l'attenzione e buon lavoro.

Saluto

Bouchaib Khaline

Presidente del Consiglio Provinciale dei cittadini stranieri
e apolidi della Provincia di Bologna

Grazie. Buon pomeriggio a tutti, cercherò di essere il più breve possibile considerando anche quanto il tema sia complesso, e richiedo appunto di riportare l'importante voce delle persone direttamente chiamate in causa dal pacchetto sicurezza, cioè i cittadini stranieri.

Detto questo, vi porto il saluto del Consiglio Provinciale dei Cittadini Stranieri che il 2 dicembre scorso ha compiuto due anni. L'Election day del 2 dicembre 2007 ha rappresentato un momento molto importante per la vita democratica della nostra Provincia, perché alle elezioni hanno partecipato molti cittadini stranieri portando questo organismo di rappresentanza politica nella nostra provincia. Un organismo che sta lavorando con determinazione non solo criticando le scelte che vengono fatte, ma anche dando proposte concrete per la risoluzione dei problemi.

Per quanto riguarda il "pacchetto sicurezza" e le dinamiche connesse, vorrei parlare soprattutto concretamente di cosa succede nella nostra provincia e anche in tutta Italia.

Credo sia fondamentale il ruolo che abbiamo come rappresentanti, ma anche quello di far capire alle istituzioni e ai cittadini i reali bisogni, quello che succede concretamente tutti i giorni. Credo questo sia importante al di là dello studio sulla normativa.

Le critiche si possono fare, ma credo sia opportuno anche vedere quello che succede nel nostro territorio provinciale.

Partirei con l'aspetto della crisi economica che è strettamente collegato alla legge 94. Nella critica che si è fatta a livello nazionale spesso si è parlato solo di clandestinità.

Credo che il Consiglio sia stato l'unico organismo di rappresentanza a soffermarsi su alcuni punti importanti che riguardano il pacchetto sicurezza, cioè l'immigrazione regolare.

La legge, il pacchetto sicurezza ha colpito esattamente l'opposto di quello che è l'obiettivo per il quale è stata emanata. Per questo motivo in una seduta di Consiglio Provinciale è stato approvato un ordine del giorno che è contro il pacchetto sicurezza, compiendo una scelta politica che credo sia di fondamentale importanza perché riguarda la tutela dell'im-

migrazione regolare. Perché il problema adesso, considerando la crisi economica, è proprio l'immigrazione regolare.

Come sapete diventa difficile identificare chi è clandestino. Mentre è molto più facile espellere chi è regolare e ha un permesso di soggiorno, un passaporto, si sa di che Paese è, si hanno le impronte digitali. Così sono stati espulsi migliaia e migliaia di immigrati.

Questa è una teoria facile da vendere sicuramente.

Perché come sapete il lavoro è collegato al permesso di soggiorno. E nella crisi economica per primi vengono lasciati a casa lavoratori stranieri che molto spesso hanno contatti interinali o a tempo determinato, perciò hanno un permesso di breve durata al massimo di un anno.

Cosa succederà alla scadenza del contratto di lavoro? Questa persona non ha la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno e dovrà cercare un lavoro, e poiché è impossibile che lo trovi dovrà scendere a compromessi sul compenso e lavorare per tre, quattro euro all'ora per avere la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno. Questo secondo me è molto importante da rilevare.

Perché cosa succederà nei prossimi giorni? Succederà che queste persone non hanno la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno, e perciò viene rilasciato un permesso di sei mesi per la ricerca del lavoro. Inoltre spesso il permesso viene ritirato già scaduto, e di conseguenza questa persona ha perso la possibilità di rimanere in Italia e subito viene espulsa, perché cade nel reato di clandestinità e viene considerata dalla legge un criminale, come una persona che ha ammazzato un'altra persona.

Credo che sia importante in questa fase soffermarci sull'immigrazione regolare che rischia di più, è più ricattabile sia dal punto di vista lavorativo che sociale.

E anche gli enti locali sono molto più rigidi e richiedono il permesso rinnovato ai lavoratori stranieri.

Questo è un motivo in più per cui non si può garantire il servizio sociale a queste persone. Quando una persona perde il diritto al rinnovo del permesso di soggiorno perché non ha trovato lavoro, questa persona autorizza in qualche modo il comune a toglierli la residenza, e di conseguenza a non fare interventi sociali o di sostegno al reddito.

Credo questo che sia un fatto molto pericoloso. È ciò che sta succedendo nel Nord-Est con la famosa iniziativa del White Christmas. Ma ci sono tante iniziative come il White Christmas nascoste che non si sentono e non si vedono.

Ad esempio, in alcune aziende della provincia - mi piace parlare concretamente di quello che succede a livello locale - sono stati assunti dieci lavoratori (magari tre, quattro anni fa), e oggi a causa della contestazione sulle assunzioni ne licenziano due facendo la scelta precisa di lasciare a casa gli stranieri e assumere gli italiani.

C'è il rischio di una guerra tra poveri, una guerra che accadrà nei prossimi giorni: le fabbriche chiuderanno, ci saranno esuberi e sicuramente le scelte cadranno direttamente sui lavoratori stranieri.

E questo è un ambito in cui c'è da lavorare molto con i sindacati, per la tutela e soprattutto il rispetto della dignità delle persone che non va vista solo in base al permesso di soggiorno o al colore della pelle.

Credo che sia importante svolgere queste azioni anche con le forze politiche degli enti locali.

Bisogna subito chiedere con forza, al di là della questione della cittadinanza, la modifica della Bossi - Fini dando la possibilità di avere un permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro almeno di un anno. Perché adesso intere famiglie rischiano di essere espulse: persone che da trenta o anche quindici anni lavorano in Italia, hanno figli che sono nati in Italia rischiano di finire in un Paese che non hanno conosciuto.

Questo è un problema molto grave che nei prossimi giorni ci troveremo ad affrontare, e comporterà un conflitto molto pericoloso e vi assicuro che l'Italia non è pronta ad affrontare queste problematiche.

Credo che una giornata come questa possa aiutare gli enti locali a fare un lavoro insieme per chiedere la modifica della Bossi - Fini sui rinnovi del permesso di soggiorno.

Ciò al di là della questione politica sulla cittadinanza e il reato di clandestinità e quant'altro, purtroppo perché l'opposizione che si è fatta al pacchetto sicurezza si è concentrata soprattutto sulla clandestinità

Il problema riguarda soprattutto persone identificate che lavorano da anni e sono le prime a pagare il prezzo. E non credo che sia giusto se una persona è da anni che lavora, ha dei figli e insieme ai suoi figli finisce nel CPT, nel CIE, oppure in carcere.

C'è un'altra tematica che riguarda il pacchetto sicurezza che colpisce i lavoratori stranieri soprattutto per quanto riguarda l'identificazione: se un lavoratore straniero regolare con il permesso di soggiorno viene fermato dalla polizia, ma senza il permesso di soggiorno in tasca, se semplicemente non ce l'ha in tasca rischia un anno di carcere o fino a duemila euro di multa. Questa persona diventa clandestina perché dopo ci sarà il diniego del rinnovo del permesso per precedenti penali.

È aggravato anche il fronte del diritto al ricongiungimento familiare per il quale prima vigeva la regola del silenzio-assenso di tre mesi. Adesso è diventato sei mesi, che possono diventare anche dodici. Oggi si ha l'impressione che le prefetture tardino a dare il nulla-osta perché sperano che questa persona perda il lavoro e che non gli si rinnovi il permesso di soggiorno.

Questo è un problema molto grave e credo sia opportuno anche intervenire in questo senso.

Non solo si chiede l'integrazione, ma abbiamo qui a rischio la dignità delle persone che hanno scelto di lavorare in questo Paese lavorando onestamente. E gli si fa una colpa che non hanno voluto delinquere, hanno voluto rimanere regolari.

La drammaticità della questione risiede proprio nel fatto che quando sei clandestino diventa difficile espellere.

Sembra infatti che convenga più essere clandestini che regolari. Puoi lavorare in nero e non pagare le tasse. Ma quando tu sei lavoratore regolare ti tocca pagare le tasse, e sei facilmente ricattabile sia dal mercato del lavoro sia dallo Stato in sé.

Credo sia pericoloso continuare in questa direzione, vi invito a continuare a combattere per la tutela dell'immigrazione regolare.

Saluto

Mario Luigi Cocco

Presidente dei Giudici di Pace di Bologna

Ci tenevo a esser qua per ringraziarvi dell'invito che mi avete fatto e per porgere i saluti agli intervenuti.

Ci tenevo soprattutto perché questa occasione mi offre l'opportunità di confronto, perché noi giudici di pace abbiamo bisogno di avere le osservazioni, le riflessioni, i suggerimenti che ci possono venire da chi si occupa del problema dell'immigrazione in generale, che noi esaminiamo con uno sguardo molto circoscritto, ristretto al mancato rispetto delle disposizioni normative che la regolamentano.

Anche se ci rendiamo conto che il fenomeno dell'immigrazione per la sua dimensione, per la sua inarrestabilità è un problema che riguarda l'intera società, noi giudici di pace abbiamo forse il più diretto, il più immediato impatto con gli stranieri presuntivamente irregolari, perché siamo tenuti a convalidare i trattenimenti, che sono la fase propedeutica all'accompagnamento coattivo nei Paesi di partenza dei migranti e dobbiamo decidere i ricorsi avverso i decreti di espulsione.

Quest'anno le convalide sono poco sotto il migliaio e i ricorsi verso le espulsioni poco meno della metà, circa 400.

Di nuova introduzione è il reato di clandestinità, sulla cui disciplina normativa - è cosa nota - pendono dubbi di costituzionalità. La Corte dovrà pronunciarsi al riguardo, ma al di là del mantenimento ovvero della soppressione del reato non ci sembra che la situazione cambierà molto perché resta immutata l'espulsione in via amministrativa, che costituisce la misura principale di espulsione degli stranieri.

Ora nel nostro lavoro prendiamo in esame solo gli aspetti relativi all'irregolare presenza o ingresso degli stranieri in Italia (come di quelli più fortunati, ma fino a un certo punto) che, pur essendo già in possesso di regolare permesso di soggiorno, successivamente hanno perso i requisiti per stare in Italia, perché il permesso di soggiorno è stato revocato o non è stato rinnovato. Perciò ci interessa conoscere qualcosa di più sui soggetti che giudichiamo, sulla dimensione del fenomeno dell'emigrazione nel suo complesso e su possibili interventi volti a contemperare le aspettative dei migranti con le attese del Paese che li ospita.

Per cui ecco mi trovo tra di voi per raccogliere le vostre riflessioni, da cui trarre possibili utili suggerimenti.

In breve giovarmi delle vostre conoscenze, che noi non abbiamo: per poter rendere giustizia, avere una conoscenza possibilmente più giusta ed umana dei soggetti che esaminiamo a fini espulsivi.

Ciò detto, non credo che da parte mia si voglia anche un commento sulla nuova legge relativa alla clandestinità.

È appena il caso di osservare che il dato saliente è la criminalizzazione dell'illecito, in precedenza solo amministrativo, con la prevista irrogazione di un'ammenda, che i destinatari difficilmente saranno in grado di pagare.

Come dato statistico dal 15 settembre ad oggi il numero dei clandestini che abbiamo giudicato supera di poco i 200, tra quelli a piede libero, i detenuti in carcere e quelli trattenuti al CIE.

Il sistema delineato dalla nuova legge prevede ora per i clandestini oltre la segnalazione alle Questure anche la denuncia alla Procura, che poi autorizza la presentazione davanti al Giudice di Pace.

Questo giudice per i clandestini già rimpatriati dichiara 'non luogo a procedere'; per gli altri, se non sussistono cause ostative, dispone l'espulsione; e in caso diverso applica un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Va ricordato che con la nuova legge il trattenimento già previsto in sessanta giorni è stato portato a 180 giorni.

La legge al di là di quella che è stata la risonanza mediatica, sul piano tecnico non presenta aspetti di rilievo se non per gli addetti ai lavori. È previsto un rito semplificato molto celere, per cui a differenza dei procedimenti penali ordinari c'è la presentazione immediata a giorni, se non ad ore davanti al giudice.

Sui problemi applicativi della legge non voglio più tediarvi, e pertanto conclusivamente voglio ribadire che era mio interesse trovarmi qui con voi per non sentirmi solo parte di un ingranaggio meccanico del sistema, bensì partecipe dei problemi esistenziali dei migranti per poter giudicare possibilmente con maggiore cognizione di causa.

Vi ringrazio.

La scuola, i servizi socio-educativi e la registrazione alla nascita.

Elena Rozzi

Socia ASGI e collaboratrice presso
il Dipartimento di Scienze Sociali Università di Torino

Buongiorno a tutti. Le due questioni che affronteremo sono state già toccate più volte come due dei nodi problematici principali che sono stati determinati dall'entrata in vigore della legge 94. E sono da una parte, appunto, la registrazione alla nascita, e dall'altra parte l'accesso alla scuola, alla formazione professionale e ai servizi socio-educativi.

Terremo in considerazione due questioni ben distinte: una è se sia necessario o meno esibire il permesso di soggiorno per accedere a questi servizi e a questi provvedimenti; la seconda questione, distinta, è se sussista per il pubblico ufficiale l'obbligo di denuncia in questi casi.

Allora partendo dalla prima questione dell'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno, vediamo in primo luogo quali modifiche sono state apportate dalla legge 94.

Come sapete prima della legge 94 gli atti di stato civile e l'accesso ai pubblici servizi erano esclusi dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno. La legge 94 cosa ha fatto? Ha eliminato in primo luogo l'eccezione relativa agli atti di stato civile e all'accesso ai pubblici servizi, e ha introdotto invece l'eccezione per i provvedimenti attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie. Vedete qua l'art. 6 comma 2 del testo unico 286 del 98 come è stato modificato dalla legge 94:

“Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo e per quelli inerenti agli atti di stato civile e all'accesso a pubblici servizi¹, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione

¹ L'autrice ha formattato come testo barrato le parti del testo normativo modificate dalla Legge 94/2009 (ndr).

ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati.”

Quali effetti ha questa modifica rispetto alla questione della registrazione alla nascita? Come sapete la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio naturale sono atti di stato civile. Ora, come abbiamo appena visto, mentre prima gli atti di stato civile erano esclusi dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno, la legge 94 ha eliminato questa eccezione.

Questo ha provocato ovviamente gravissime preoccupazioni. Ci si è chiesti cioè se a questo punto per la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio naturale sarebbe stato necessario esibire il permesso di soggiorno con la conseguenza ovviamente che per i figli dei cittadini stranieri irregolari non sarebbe stato più possibile fare la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio naturale.

Questo evidentemente avrebbe comportato delle violazioni gravissime sia della Costituzione che delle convenzioni internazionali che stabiliscono molto chiaramente il diritto per ogni minore di essere dichiarato immediatamente alla nascita e di avere un nome. Per fortuna anche in seguito a una serie di sollecitazioni che sono arrivate da parte della società civile e di Asgi² il Ministero dell'Interno ha emanato in agosto una circolare che ha escluso esplicitamente l'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno per la dichiarazione di nascita e per il riconoscimento del figlio naturale.

Vedete qui il testo. Vi prego di notare la motivazione che il Ministero dell'Interno adduce per sostenere che non si applica l'articolo 6 comma 2: perché si tratta – dice il Ministero – di dichiarazioni rese a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto; l'atto di stato civile ha natura diversa e non assimilabile a quella dei provvedimenti menzionati all'art 6. Quindi sostanzialmente sono stati esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 6 in quanto si tratta di provvedimenti non nell'esclusivo interesse dello straniero richiedente cioè del genitore, ma nell'interesse del minore e dell'interesse pubblico. Vi prego di ricordarvi questa affermazione perché ci sarà molto utile nel proseguo della presentazione.

Un'ultima cosa molto importante da sottolineare rispetto alla registrazione alla nascita è che l'esclusione dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno alla nascita riguarda la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio naturale sia effettuati presso il Comune sia presso la Direzione Sanitaria dell'ospedale.

² Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione.

Il secondo aspetto invece che dovremo trattare riguarda l'accesso alla scuola, alla formazione professionale, ai servizi socio-educativi.

Come abbiamo visto prima l'articolo 6 comma 2 come modificato dal "pacchetto sicurezza" stabilisce l'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno per le iscrizioni e altri provvedimenti di interesse dello straniero, ad eccezione di quelli inerenti le prestazioni scolastiche obbligatorie. E di conseguenza sono stati sollevati da più parti (anche stamattina sono stati sollevati diversi dubbi) rispetto al diritto dei minori stranieri irregolarmente soggiornanti ad accedere ad una serie di ambiti:

- alla scuola secondaria e alla formazione professionale dopo i 16 anni, che da alcuni viene ritenuta come al di fuori delle prestazioni scolastiche obbligatorie;

- alla scuola dell'infanzia;

- ai servizi socio-educativi tra cui rientrano sia tutte le misure finalizzate a promuovere il diritto all'istruzione (sostegno per i libri, trasporto, mensa eccetera), sia i nidi d'infanzia.

Ora, come vedremo, un'interpretazione corretta dell'articolo 6 comma 2 in realtà garantisce il diritto dei minori stranieri irregolarmente soggiornanti ad accedere anche a questi provvedimenti e servizi.

Cercherò appunto di spiegare il perché nel modo più sintetico possibile. Siccome sono questioni complesse e molti punti sono controversi, come è stato detto stamattina, è necessario su alcuni punti uno sforzo interpretativo notevole.

Partiamo da una considerazione generale. In generale in tutti i casi in cui siano possibili più interpretazioni di una norma l'interpretazione corretta che dovrà essere adottata è quella che, essendo consentita dal testo stesso della norma, risulti conforme ai principi costituzionali e ai principi stabiliti dalle convenzioni internazionali.

Ora sia la Costituzione sia le convenzioni internazionali garantiscono molto chiaramente il diritto all'istruzione di tutti i minori, anche i minori stranieri irregolarmente soggiornanti.

Vedete qui alcune delle enunciazioni più importanti di questi principi che affermano che la scuola è aperta a tutti. La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo³ stabilisce il diritto all'educazione, all'istruzione primaria e secondaria, inclusa la formazione. Afferma inoltre che tutti i diritti sanciti dalla Convenzione, devono essere garantiti a tutti i minori senza alcuna discriminazione, quindi inclusa senza alcuna discriminazione basata sull'irregolarità del soggiorno. Infine, stabilisce il cosiddetto principio del

³ La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 a New York ed è entrata in vigore il 2 settembre 1990. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 27 maggio 1991 con la legge n. 176 e a tutt'oggi 193 Stati, un numero addirittura superiore a quello degli Stati membri dell'ONU, sono parte della Convenzione.

superiore interesse del minore in base al quale in ogni decisione che riguardi i minori deve esser tenuto in conto come considerazione preminente, appunto, il superiore interesse del minore.

Quindi nei casi in cui siano possibili più interpretazioni dell'articolo 6 – come vedremo ad esempio per la scuola dell'infanzia - l'interpretazione corretta sarà quella conforme a questi principi nazionali e internazionali che garantiscono a tutti i minori il diritto all'istruzione, anche ai minori irregolarmente soggiornanti.

Chiarita questa premessa generale, partiamo dalla questione più semplice, cioè se i minori irregolarmente soggiornanti abbiano diritto o no ad accedere alla scuola secondaria superiore e alla formazione professionale oltre i 16 anni. La domanda è sostanzialmente se questo rientra o no nelle prestazioni scolastiche obbligatorie.

Ora va considerato che nell'ambito della riforma del sistema educativo di istruzione e formazione che è stata avviata con la legge delega n. 53, l'obbligo di istruzione appunto sancito dalla Costituzione e l'obbligo formativo sono stati ridefiniti ed ampliati come diritto-dovere all'istruzione e alla formazione da assolversi, dice la legge, con il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età.

Tra l'altro va notato che in caso di mancato adempimento del dovere di istruzione e formazione così definito vengono applicate per legge le sanzioni che erano precedentemente previste per il mancato adempimento dell'obbligo scolastico.

Sicuramente, dunque, in base alla legge, il dovere di istruzione e formazione non si assolve nei primi dieci anni di scolarizzazione o con il compimento dei 16 anni di età, e quindi su questo penso che l'interpretazione sia piuttosto pacifica: deve essere senz'altro incluso nell'ambito delle prestazioni scolastiche obbligatorie.

E quindi, l'accesso appunto alla scuola secondaria superiore e alla formazione professionale deve essere consentito anche ai minori irregolarmente soggiornanti fino all'adempimento del dovere di istruzione e formazione, cioè - come abbiamo visto prima - fino al conseguimento di un titolo di scuola secondaria superiore, o di una qualifica almeno triennale. Quindi questo oltre i dieci anni di scolarizzazione e i sedici anni di età. E questo è abbastanza pacifico.

La seconda questione, invece, che è decisamente più complessa, riguarda l'accesso alla scuola dell'infanzia. La prima cosa che mi sembra importante sottolineare è che in base alla normativa vigente la scuola dell'infanzia fa parte del complessivo sistema educativo di istruzione e formazione. Questo è molto chiaro nella legge.

Quindi anche se non è scuola dell'obbligo fa parte del sistema scolastico. Quindi anche alla scuola dell'infanzia si applicano pienamente tutti quei principi costituzionali e internazionali che abbiamo visto prima che garantiscono il diritto all'istruzione a tutti i minori.

Detto questo, vediamo nello specifico perché l'articolo 6 comma 2, a nostro avviso almeno, consente un'interpretazione conforme appunto a questi principi che garantiscono a tutti i minori il diritto all'istruzione quindi anche ai minori irregolari.

In primo luogo la normativa vigente che disciplina la scuola dell'infanzia stabilisce molto chiaramente la connessione funzionale della scuola dell'infanzia alla scuola dell'obbligo, e anche la giurisprudenza va a confermare questa impostazione. Di conseguenza si può sostenere che la nozione di prestazioni scolastiche obbligatorie debba esser estesa fino a comprendere la scuola dell'infanzia. Questa è una prima possibile interpretazione.

Un'altra possibile interpretazione invece è questa: la nozione di prestazioni scolastiche obbligatorie può essere interpretata in un secondo senso, ovvero come quelle prestazioni scolastiche che lo Stato è tenuto a fornire. Quindi, non come obbligo scolastico del minore, ma come obbligo dello Stato a fornire queste prestazioni. Infatti in realtà se notate, sia nella Costituzione sia nella normativa che disciplina la scuola, la nozione di "prestazioni" non viene mai utilizzata in riferimento all'adempimento dell'obbligo scolastico da parte del minore, ma viene sempre utilizzata con riferimento alle prestazioni che lo Stato è tenuto a fornire per render effettivo il diritto all'istruzione.

Ora se adottiamo questa seconda nozione - quindi intendiamo prestazioni scolastiche obbligatorie che lo Stato è tenuto a fornire - la scuola dell'infanzia sicuramente rientra: non solo perché come abbiamo visto prima fa pienamente parte del sistema di istruzione-formazione, ma anche perché la normativa che disciplina specificamente la scuola dell'infanzia stabilisce molto chiaramente che è assicurata la generalizzazione dell'offerta formativa e la possibilità di frequenza della scuola dell'infanzia.

Quindi anche se poi di fatto sappiamo benissimo che non in tutta Italia, non in tutte le città effettivamente è garantita l'offerta relativa alla scuola dell'infanzia, la legge stabilisce molto chiaramente che è appunto dovere dello Stato predisporla.

In terzo luogo come abbiamo visto l'articolo 6 comma 2 stabilisce l'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno solo per le iscrizioni e i provvedimenti di interesse dello straniero. È molto importante questa specifica che la legge fa: di interesse dello straniero richiedente. Evidentemente l'iscrizione alla scuola dell'infanzia non è un provvedimento di interesse esclusivo dello straniero richiedente (che in questo caso è il genitore), come po-

trebbe essere ad esempio la richiesta di una licenza commerciale o l'iscrizione a un albo professionale. Ma ovviamente è un provvedimento di interesse del minore, e di interesse pubblico con riferimento alla tutela del diritto costituzionalmente sancito, nonché del principio di tutela dell'infanzia sancito anche questo dalla Costituzione.

Di conseguenza l'iscrizione alla scuola dell'infanzia, non essendo di esclusivo interesse dello straniero, deve esser esclusa dall'obbligo di esibizione delle permesso di soggiorno previsto dall'articolo 6. Vi ricordo che questa stessa argomentazione è stata utilizzata dal Ministero dell'Interno per affermare, appunto, la possibilità di effettuare la registrazione alla nascita. Il Ministero dell'Interno, come ricorderete da quanto è stato detto prima, dice: continua ad essere possibile la registrazione alla nascita, con l'entrata in vigore dell'articolo 6 comma 2, anche senza esibire il permesso di soggiorno, perché non è un provvedimento di interesse dello straniero, ma un provvedimento nell'interesse del minore e di interesse pubblico. Utilizziamo questa interpretazione che è stata proposta dal Ministero per analogia anche sulla scuola.

Va ricordata anche un'altra cosa: l'articolo 38 del testo unico e l'articolo 45 del suo Regolamento di attuazione, che non sono stati modificati dalla legge 94, stabiliscono il diritto del minore straniero anche irregolare di iscriversi alla scuola di ogni ordine e grado, quindi inclusa anche la scuola dell'infanzia.

Date queste possibili vie di interpretazione, anche dopo l'entrata in vigore della legge 94, i minori irregolari continuano ad accedere alla scuola dell'infanzia.

Il terzo aspetto su cui invece sono stati sollevati dei dubbi è l'accesso ai servizi socio-educativi: da una parte appunto ai servizi e alle prestazioni che rendono effettivo il diritto allo studio (mensa, trasporti, libri eccetera), e dall'altra parte i nidi d'infanzia.

Ora l'accesso ai nidi d'infanzia è sicuramente la questione più controversa e di più difficile risoluzione, perciò è importante fare una premessa.

Sicuramente l'asilo nido non rientra, è ovvio, nell'obbligo scolastico, né fa parte del sistema di istruzione-formazione. Però la normativa vigente che disciplina gli asili nido stabilisce molto chiaramente che gli asili nido sono strutture finalizzate non solo al sostegno del genitore, ma prima di tutto alla formazione e socializzazione dei bambini. E queste finalità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale sono state esplicitamente assimilate alle finalità delle istituzioni scolastiche. Ora se le finalità degli asili nido sono finalità educative e formative, si applicano anche agli asili nido quei principi fondamentali che abbiamo visto prima sono stabiliti dalle convenzioni internazionali, in base a cui appunto ogni minore ha diritto

all'educazione senza nessuna discriminazione legata alla regolarità del soggiorno.

In secondo luogo, vale per gli asili nido e in generale per i servizi socio-educativi, la stessa argomentazione che abbiamo visto prima per la scuola dell'infanzia in analogia con la registrazione alla nascita. Come abbiamo visto prima l'articolo 6 stabilisce l'obbligo di esibizione solo per i provvedimenti di interesse dello straniero. I servizi socio-educativi sono non di interesse esclusivo dello straniero, ma anche di interesse del minore e di interesse pubblico, e quindi si può sostenere che anche questi servizi socio-educativi debbano essere esclusi, non condizionati all'esibizione del permesso di soggiorno.

Altro aspetto è questo, cioè che l'articolo 6 comma 2 esclude esplicitamente dall'obbligo di esibizione del permesso non la mera iscrizione e la frequenza a scuola, ma utilizza un termine molto più ampio, utilizza il termine "prestazioni" quindi all'interno delle prestazioni sicuramente possono anche essere incluse mensa, trasporti, eccetera.

È importante ricordare che l'articolo 38 del Testo unico delle leggi sull'immigrazione, che non è stato modificato dalla legge 94, stabilisce che ai minori irregolari si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione e di accesso ai servizi socio-educativi, e ovviamente include tutti questi che abbiamo visto.

L'ultima questione è invece quella dell'obbligo o meno di denuncia.

Come è stato detto più volte stamattina la legge 94 ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale. Come è noto i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che vengano a conoscenza di un reato nell'esercizio della propria funzione hanno l'obbligo della denuncia. A eccezione ovviamente degli operatori sanitari, per i quali vige il divieto di segnalazione dello straniero irregolare.

La questione è se l'obbligo di denuncia sussiste anche quando un cittadino straniero irregolare entra in contatto con la pubblica amministrazione nell'ambito di tutto ciò che riguarda la registrazione alla nascita e l'accesso alla scuola, alla formazione e ai servizi socio-educativi.

Va subito precisato che quando la dichiarazione di nascita viene effettuata in ospedale vige il divieto di segnalazione ai sensi dell'articolo 35 comma 5 del Testo unico. E questo è assolutamente pacifico, nel senso che il divieto di segnalazione riguarda non solo il personale medico, ma anche il personale amministrativo. Quando invece la dichiarazione di nascita viene effettuata presso il comune, o quando si parla di scuola, formazione, servizi socio-educativi la legge non stabilisce, a differenza che per i servizi sanitari, il divieto di segnalazione. Quindi da ciò discende che è fondamentale informare tutti i cittadini stranieri del diritto di effettuare la di-

chiarazione di nascita in ospedale perché qui sono protetti dalla segnalazione, perché vige un esplicito divieto.

Quindi abbiamo detto con riferimento alla registrazione di nascita presso il comune e all'accesso a scuola, formazione e servizi socio-educativi non c'è un esplicito divieto di segnalazione. Ma come e quando scatta l'obbligo di denuncia? In primo luogo va sottolineato che per l'accesso a questi provvedimenti e servizi, come abbiamo visto prima, non è richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno, quindi in generale l'irregolarità non dovrebbe emergere. E rispetto a questo è fondamentale sottolineare che il pubblico ufficiale (ad eccezione degli ufficiali di pubblica sicurezza) può chiedere il permesso di soggiorno solo nei casi previsti dalla legge, non può svolgere funzioni accertative chiedendo il permesso di soggiorno al di fuori di questi casi.

Il secondo aspetto importante è che l'obbligo di denuncia scatta soltanto se il pubblico ufficiale viene a conoscenza del reato cioè dell'irregolarità di soggiorno nell'ambito delle sue funzioni, non se questo avviene fuori dalle sue funzioni. Quindi l'insegnante che venga a conoscenza appunto dell'irregolarità di soggiorno del genitore del suo allievo fuori dalla scuola o comunque al di fuori delle sue funzioni, sicuramente non è sottoposto a obbligo di denuncia.

Può però effettivamente porsi il problema dell'obbligo di denuncia se il pubblico ufficiale pur non avendo richiesto l'esibizione del permesso di soggiorno come condizione per far accedere lo straniero a un servizio o per adottare un provvedimento, viene a sapere nell'ambito delle sue funzioni che il cittadino straniero è privo del permesso di soggiorno. E questo può accadere in particolare quando è il cittadino stesso a dichiarare formalmente di essere irregolarmente soggiornante. Ad esempio, in alcuni comuni ci sono delle procedure specifiche previste per consentire ai figli appunto degli irregolari di avere accesso alle mense. Quindi il minore straniero irregolare ha effettivamente accesso alla mensa, però dovendo seguire una procedura specifica prevista solo per gli irregolari di fatto si sta auto-denunciando. Questo naturalmente porterebbe a un obbligo di denuncia quindi all'allontanamento dei minori irregolari dalla scuola. Quindi è assolutamente fondamentale per garantire il diritto all'istruzione di tutti i minori che questo tipo di procedure specifiche che portano gli stranieri irregolari di fatto ad auto-denunciarsi siano assolutamente evitate.

Ritorniamo però alla domanda che facevo prima: se il pubblico ufficiale viene a sapere nell'ambito delle sue funzioni che il minore o il genitore non ha il permesso di soggiorno, ha effettivamente l'obbligo di denuncia o no?

La questione è complessa e delicata e sarà trattata più approfonditamente dall'avvocato Zorzella nel prossimo intervento. Accenno solo molto brevemente ad alcuni punti essenziali.

In primo luogo è fondamentale considerare che la mancanza del permesso di soggiorno non equivale al reato di soggiorno illegale. Questo perché? Perché in base all'articolo 10 bis del testo unico, che è stato introdotto dalla legge 94, commette il reato di soggiorno illegale lo straniero che si trattiene in Italia in violazione delle disposizioni sul soggiorno.

Ora lo stesso testo unico però prevede numerosi casi in cui uno straniero privo di permesso di soggiorno non può essere espulso e ha diritto, proprio per legge, a ottenere un permesso di soggiorno: quindi non viola le norme sul soggiorno, quindi non commette il reato di soggiorno illegale.

Ricordiamo tra tutti ovviamente l'articolo 19 comma 2 del testo unico che stabilisce che non possono essere espulsi - e il regolamento di attuazione prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno - i minori e la donna incinta, e nei sei mesi successivi al parto, e il marito convivente. Tra l'altro una recente sentenza della Corte di Cassazione molto importante ha chiarito che in questi casi il rilascio del permesso di soggiorno non è costitutivo, ma è ricognitivo. Cosa vuol dire? Che il diritto al soggiorno per queste categorie preesiste al rilascio del permesso di soggiorno, quindi di conseguenza lo straniero non viola le norme sul soggiorno, e quindi non commette il reato di soggiorno illegale fin dal momento in cui si sono verificati i presupposti che appunto giustificano il rilascio del permesso.

Qual è la conseguenza di questo? È che quando i genitori si presentano in comune per la registrazione alla nascita, anche se dovesse emergere che sono irregolari si deve considerare che appunto il bambino, la mamma che ha appena partorito, e il marito convivente sono tutte e tre categorie inespellibili. Quindi non commettono il reato di soggiorno illegale, quindi il pubblico ufficiale non dovrà né potrà denunciarli perché proprio non c'è il reato. E lo stesso vale in generale per il minore, nei rapporti con la scuola e i servizi socio-educativi: anche qua va considerato che i minori sono categorie inespellibili. E idem non commette reato il genitore che rientra in una delle categorie di inespellibili - che sono queste dell'articolo 19, ma come penso verrà detto dopo dalla Zorzella sono anche molte altre categorie. Di conseguenza in tutti questi casi il pubblico ufficiale non dovrà né potrà denunciarli perché proprio non è stato commesso il reato.

Negli altri casi va comunque considerato che non è sufficiente un mero sospetto se un reato è stato commesso per far scattare l'obbligo di denuncia, ma questo appunto verrà approfondito dalla Zorzella.

In conclusione quindi, per sintetizzare:

1. L'esibizione del permesso di soggiorno non può essere richiesta né al minore né al genitore per:

a. la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio naturale (sia in ospedale che in Comune)

b. per l'accesso, oltre che alla scuola primaria e alla scuola secondaria di primo grado, neanche - adottando quelle interpretazioni costituzionalmente orientate che abbiamo visto prima - all'asilo nido, alla scuola dell'infanzia, alla scuola secondaria superiore e alla formazione professionale, anche oltre i 10 anni di scolarizzazione e i 16 anni di età, fino al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale, e ai servizi socio-educativi finalizzati a promuovere il diritto all'istruzione e alla formazione (libri, mense, trasporto eccetera).

2. Rispetto invece all'obbligo di denuncia:

a. Quando si tratta della registrazione di nascita effettuata in ospedale: c'è il divieto esplicito di segnalazione.

b. Quando si tratta invece di registrazione alla nascita effettuata presso il Comune e dell'accesso a scuola, formazione professionale e servizi socio-educativi: va considerato che

b1. non essendo richiesto il permesso di soggiorno, in generale l'irregolarità di soggiorno non emerge;

b2. se il pubblico ufficiale viene comunque a conoscenza dell'irregolarità di soggiorno nell'ambito delle sue funzioni, si deve comunque considerare che:

- per le categorie di inespellibili come i minori il reato non sussiste e quindi non c'è né obbligo né facoltà di denuncia;

- negli altri casi: non è comunque sufficiente mero sospetto.

Infine credo che sia importante ricordare possono configurarsi i reati di abuso d'ufficio i casi in cui il pubblico ufficiale pretende l'esibizione del permesso di soggiorno per la registrazione alla nascita o per consentire l'accesso a scuola, formazione e servizi socio-educativi (nei casi in cui questo non sia previsto dalla legge, quindi di fatto violando la legge). Oppure nei casi in cui il pubblico ufficiale effettua una segnalazione in contrasto con la legge con ciò impedendo l'esercizio di un diritto fondamentale (che può essere il diritto di essere registrato alla nascita o il diritto all'istruzione). Grazie.

Quando l'ente locale "incontra" la persona straniera (anagrafe, URP, uffici tecnici, sportelli sociali, servizio sociale adulti, CIP).

Nazarena Zorzella

Avvocato ASGI, e co-direttore della rivista
Diritto, immigrazione e cittadinanza'

Tenuto conto che sono l'ultima ad intervenire prima delle conclusioni cercherò di essere breve rispettando il più possibile lo schema argomentativo che mi ero prefissata e soprattutto tenterò di proporre delle pillole di "prozac giuridico", per contrastare quel pessimismo che sta un po' permeando tutta la riflessione odierna. Farò questo tentativo non perché ami la legge 94 del 2009 o la ritenga positiva, sicuramente no, ma credo che vada sfatato quell'effetto allarme, quell'induzione alla paura che è una delle finalità della legge, ma che rischia di creare più danni di quello che oggettivamente la legge può creare.

Già nella relazione di Elena Rozzi si è tentato di rimettere un po' in carreggiata l'interpretazione delle nuove disposizioni di questa legge. Proverò anch'io ad offrire ulteriori spunti di "ottimismo", o meglio, di lettura delle nuove disposizioni attraverso la lente dei diritti, perché credo che solo si possa superare quel concetto di cittadinanza basato sulla mera appartenenza ad una data nazionalità (perché si è nati in un luogo e non in un altro), di cui si è parlato stamani, superando così la differenza e soprattutto la contrapposizione noi/loro, noi/l'altro.

Se è vero che il nostro sistema ordinamentale e costituzionale riconosce a tutte le persone determinati diritti fondamentali, dobbiamo analizzare e "ragionare" le leggi attraverso quei diritti fondamentali, cioè attraverso i diritti costituzionali. Quello che cercherò di proporvi, a partire da una premessa ahimè un po' pessimista, è una lettura il più attinente e più conforme possibile ai diritti fondamentali, riconosciuti alla persona in quanto tale e dunque anche alla persona straniera, dunque dove la cittadinanza o la nazionalità siano del tutto indifferenti ed irrilevanti.

La giornata di oggi è stata di analisi sulla legge n. 94 del 2009 (la cosiddetta 'legge sicurezza') punto finale di un'azione legislativa rivendicata come

cattiva dallo stesso Governo, che l'ha delineata a partire dal "pacchetto sicurezza" varato 15 giorni dopo l'insediamento del nuovo governo nel maggio del 2008.

'Pacchetto sicurezza' che, è stato ricordato in molti degli interventi che mi hanno preceduto, ha introdotto varie disposizioni penali: dall'aggravante della presenza illegale dello straniero, alle false dichiarazioni della propria identità, alla falsa dichiarazione a pubblico ufficiale (reati questi ultimi che se commessi da stranieri, una volta accertati con condanna, diventano impedimento alla permanenza in Italia, al rinnovo del permesso di soggiorno); è stato reintrodotta il reato di mendicizia, sono state elevate notevolmente le sanzioni penali per l'inottemperanza all'ordine amministrativo di espulsione, è stato introdotto il reato di ingresso e di soggiorno illegale.

Parallelamente, già a partire dal maggio del 2008 il legislatore ha voluto mutare anche le condizioni del soggiorno dello straniero attraverso un allargamento delle cause che impediscono l'acquisizione o la conservazione del titolo di soggiorno. Inoltre ha introdotto l'accordo di integrazione (questa sorta di permesso a punti, ancora non operativo, che verrà imposto per la conservazione del permesso di soggiorno), è stato introdotto il test linguistico per i soggiornanti di lungo periodo, è stata modificata in maniera significativa la normativa in materia di diritto all'unità familiare (dall'individuazione delle categorie dei familiari ricongiungibili ai requisiti, sia di reddito che di alloggio, necessari per beneficiare del diritto all'unità familiare). Sono state, inoltre, modificate le condizioni per l'iscrizione anagrafica, le condizioni per l'accesso agli uffici pubblici e ai servizi pubblici, di cui parlava anche Elena Rozzi prima; è stata, infine, modificata la normativa in materia di acquisto della cittadinanza per matrimonio rendendola sicuramente più gravosa, così come è stato impedito il matrimonio in Italia dello straniero privo di permesso di soggiorno.

Un quadro normativo, questo, che è stato ben spiegato durante tutta la giornata, e che a mio avviso rende evidenti due dati.

Innanzitutto il fatto che questo legislatore utilizza lo strumento penale come ausiliario della politica sull'immigrazione. Non solo e non tanto dunque per contrastare l'immigrazione irregolare, ma anche e soprattutto per contenere l'immigrazione stessa. Nell'intervento di Khaline Bouchaib veniva ben evidenziata la condizione precarissima dell'irregolare, e come sia facile e rapido il passaggio dalla regolarità alla illegalità, laddove l'ingresso nel circuito penale è conseguenza non tanto di comportamenti criminali, quanto di trovarsi improvvisamente privi di permesso di soggiorno, cioè in una condizione di illegalità di soggiorno.

Ecco dunque che lo strumento penale diventa funzionale non tanto al contrasto dell'immigrazione irregolare, ma al contenimento dell'immigra-

zione stessa. Una realtà che l'attuale legislatore semplicemente non vuole, se non in quanto sia utile al sistema economico italiano.

Il secondo dato è che, nel contempo, si cerca di fare terra bruciata intorno ai migranti: da una parte riducendo i loro diritti, dall'altra creando l'effetto allarme, cioè l'induzione di una percezione dello straniero come persona in sé pericolosa, o nella migliore delle ipotesi persona che "ti può portare dei guai".

Questo è ciò che succede, ad esempio, nel mercato degli affitti degli alloggi: l'introduzione del reato di cessione di alloggio anche in locazione è stata così tanto propagandata al punto da indurre una fortissima preoccupazione da parte dei proprietari di appartamenti per il rischio di dover subire condanne a seguito della cessione o della locazione dell'abitazione a straniero privo di permesso di soggiorno. Ma nessuno si è mai preoccupato di chiarire che la fattispecie penale si integra solo se c'è un ingiusto profitto. Se un proprietario stipula con uno straniero un contratto di affitto secondo le previsioni di legge (ci sono varie tipologie di contratti) è evidente che non c'è alcun ingiusto profitto, e dunque il proprietario dell'alloggio non è tenuto a richiedere il permesso di soggiorno in sede di stipula o di rinnovo del contratto di locazione stesso perché manca l'elemento che integrerebbe il reato, cioè l'ingiusto profitto.

È evidente la necessità di fare grande attenzione e distinguere tra quella che è la reale, e concreta previsione della legge da quello che è invece l'effetto massmediatico forse perseguito dallo stesso legislatore proprio per fare terra bruciata intorno allo straniero.

Dicevo all'inizio che avrei cercato di indicare alcuni elementi positivi per contrastare l'effetto della legge sicurezza, attraverso la lente dei diritti.

In proposito vorrei ricordare che esisteva prima e continua a esistere (perché non può essere abrogato da nessun legislatore, corrispondendo a ben precisi precetti costituzionali o a ben chiare convenzioni internazionali) l'articolo 2 del TU immigrazione, che riconosce a tutti gli stranieri, anche privi di permesso di soggiorno¹, i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

Non c'è molto tempo per soffermarsi su ognuno di questi diritti, perciò vi indico quelli che pacificamente sono riconosciuti come diritti fondamentali:

- innanzitutto il **diritto alla non discriminazione**, che trova la sua base nell'articolo 3 della Costituzione, ed è anche disciplinato dal TU immigrazione attraverso un'azione specifica, cioè l'azione civile contro la discriminazione (art. 43 TU) prevista, per gran parte delle ipotesi, anche

¹ Coloro che sono definiti clandestini, un termine che non userò per il significato negativo che contiene, oltre a non corrispondere ad alcuna definizione giuridica.

per lo straniero privo di permesso di soggiorno, esperibile anche nei confronti del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio se compia od ometta di compiere degli atti (nell'esercizio delle sue funzioni) discriminando ingiustamente uno straniero solo perché appartenente a una determinata razza, etnia, opinione religiosa, condizioni personali, eccetera.

Il diritto alla non discriminazione è un diritto assoluto inviolabile.

- L'altro diritto inviolabile è il **diritto di asilo**, nelle sue varie espressioni. Non c'è solo il rifugio politico, non c'è solamente quella che oggi si chiama protezione internazionale (costituita dal rifugio politico secondo la Convenzione di Ginevra, e dalla protezione sussidiaria che è uno scalino un po' sotto al rifugio politico) o la protezione umanitaria. Esiste ancora (non è stato toccato e non potrà esserlo) l'articolo 10, comma 3, della Costituzione che prevede l'obbligo per lo Stato di garantire protezione allo straniero in fuga dal Paese di appartenenza, nel quale non siano garantite le libertà previste dalla nostra Costituzione.

Si tratta di una situazione e di un diritto diversi da quelli sottesi alla protezione internazionale, è un diritto diverso anche dalla protezione umanitaria: è un diritto perfetto, che è retto di per sé dalla previsione costituzionale, che può essere chiesto direttamente all'autorità giudiziaria, e non ha bisogno di alcuna legge di attuazione.

E questo gli operatori sociali, gli operatori della pubblica amministrazione lo devono sempre tener in conto. La maggior parte della immigrazione proviene da Paesi dove quelle libertà, previste dalla nostra Costituzione, non sono garantite. Allora se l'operatore si trova a contatto con una persona che proviene da uno di questi Paesi e che possa, dunque, vantare il diritto di asilo costituzionale, non solo ha diritto di accedere alla procedura amministrativa della protezione internazionale o di rivolgersi al giudice, ma ha diritto a non essere espulso né denunciato per il nuovo reato di ingresso e/o soggiorno illegale (art. 19 TU).

Ma su questo tornerò più tardi.

Un altro dei diritti fondamentali è il **diritto all'unità familiare**. È vero quello che diceva il dottor Cocco: la Cassazione è talvolta timida nel riconoscere la prevalenza delle esigenze dello Stato ad una immigrazione ordinata e regolare sul diritto all'unità familiare; è altrettanto vero tuttavia che la Corte costituzionale non conosce tale timidezza, e nella comparazione tra esigenze di ordine pubblico e sicurezza (ordine pubblico nel senso di rispetto delle regole assicurate dal testo unico), e diritto all'unità familiare - sia pur nella forma ridotta del nucleo essenziale originario, cioè riguardante i coniugi e i figli minorenni - il Giudice delle leggi qualifica il diritto all'unità familiare non solo come fondamentale ma anche in termini di inviolabilità; ma se è inviolabile significa che prevale su qualsiasi altra esigenza, e vedremo più avanti quanta rilevanza possa avere in relazione alla esistenza o meno del reato di soggiorno illegale.

- Un altro dei diritti fondamentali è il **diritto alla difesa** previsto dagli articoli 24, 25, 26 e 113 della Costituzione, e significa che, nell'ambito della giustizia, lo straniero può essere titolare attivo o passivo di qualsiasi controversia.

Questo è vero non solo nel processo penale, ma anche nel processo civile.

L'esempio pratico che si può portare riguarda il lavoratore straniero "in nero", senza permesso di soggiorno e dunque senza contratto: può o non può rivendicare i propri diritti nei confronti del datore di lavoro? La risposta è senza dubbio positiva: la Cassazione ha sempre riconosciuto il diritto alla parità di trattamento tra lavoratori, in applicazione di precisi obblighi internazionali a cui l'Italia si è assoggettata (attraverso le Convenzioni OIL²).

L'unico limite all'azione giudiziaria dello straniero per il riconoscimento del diritto alla parità di trattamento è che il giudice non può ordinare la reintegrazione nel posto di lavoro, perché questa è strettamente dipendente dal possesso del permesso di soggiorno; ma tutto quello che è il contenuto effettivo del rapporto di lavoro è certamente riconoscibile a parità di condizioni anche allo straniero privo di permesso di soggiorno.

Peraltro bisognerebbe sfatare anche uno dei tanti dlarimi indotti da quando è uscita la legge 94: se anche il giudice abbia l'obbligo di denunciare uno straniero privo di permesso di soggiorno che eserciti il suo fondamentale e inviolabile diritto alla difesa. La risposta che la mia associazione (ASGI) propone è di escludere che il magistrato abbia l'obbligo di denuncia, perché per fare una causa non c'è bisogno di presentare il permesso di soggiorno, basta lamentare la lesione di un certo diritto; nel caso del lavoro di cui stavamo parlando, un diverso trattamento, un illegittimo licenziamento, una mancata corresponsione della retribuzione o di una retribuzione pari a quella prevista dal contratto collettivo di lavoro nazionale, sono elementi di per sé sufficienti per accedere al sistema giustizia e quel diritto fondamentale alla difesa non può essere condizionato dalla presenza o meno del permesso di soggiorno. Questo perché il diritto alla difesa è ritenuto dalla nostra Costituzione un diritto inviolabile. In quei casi, l'identificazione (se mai essa diventasse una necessità) può avvenire attraverso il passaporto.

- Un altro dei diritti fondamentali riconoscibile anche allo straniero ed anche a colui che sia privo di permesso di soggiorno è il diritto all'istruzione scolastica. Già ne ha parlato Elena Rozzi per cui vado oltre, concordando completamente con quanto da lei sostenuto. Rimando solo ad un documento sull'accesso al sistema scolastico dei minori stranieri dopo la legge 94/2009 presente sul sito dell'ASGI.³

² Organizzazione Internazionale del Lavoro, agenzia specializzata delle Nazioni Unite con sede a Ginevra.

³ www.asgi.it

- Un altro dei diritti forti previsti sia dalla Costituzione che da norme internazionali (che ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2 della Cost. hanno rango costituzionale) è il diritto del minore alla protezione.

Il riferimento è ovviamente alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo dell'89, ratificata con legge 176 del 1991, secondo cui il minore **deve**, non può, **deve** esser protetto in qualsiasi territorio si trovi per il solo essere in quel territorio, a prescindere dalla cittadinanza e da qualsiasi altra condizione. Questo comporta che se il minore ha un diritto alla protezione vi è un obbligo ben preciso dello Stato di garantirne l'effettività (dove c'è un diritto fondamentale c'è un obbligo dello Stato di garantire l'esercizio di quel diritto) e a quel punto diventa indifferente il possesso o meno del permesso di soggiorno.

Un ulteriore diritto fondamentale è il diritto alla salute, che anche la nuova legge sicurezza garantisce, escludendo l'obbligo di denuncia, anzi vietando la denuncia dello straniero privo di permesso di soggiorno che si rivolga alle strutture sanitarie per ragioni di salute.

Questi i principali diritti fondamentali, riconoscibili anche allo straniero privo di permesso di soggiorno.

Cercheremo di capire ora quanto "pesino" nel rapporto con i nuovi reati di ingresso e soggiorno illegale, introdotti dalla legge sicurezza (n. 94/2009).

Il problema del rapporto tra lo straniero e la pubblica amministrazione, a seguito dell'introduzione del reato di cui all'art. 10-bis TU 286/98 (di ingresso e soggiorno illegale), si pone in quanto il nuovo reato potrebbe indurre a ritenere che lo straniero privo di titolo di soggiorno non possa "incontrare" la pubblica amministrazione senza far scattare immediatamente l'obbligo di denuncia per il pubblico ufficiale o per l'incaricato di pubblico servizio. Sappiamo, infatti, che c'è un preciso obbligo da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio (certo non da parte del privato! anche questo è un mito da sfatare, che chiunque sia tenuto a denunciare) di denunciare ogni reato di cui venga a conoscenza (art. 331 del c.p.p.).

Diventa, dunque, importante capire quando esiste il reato di ingresso e/o soggiorno illegale, perché se il reato non esiste ovviamente non sorge l'obbligo di denuncia.

Già abbiamo visto negli interventi che mi hanno preceduto che il legislatore nomina alcune ipotesi in cui non c'è obbligo di denuncia: l'accesso ai servizi sanitari è uno dei principali, ma implicitamente lo dice anche con riguardo alle prestazioni scolastiche obbligatorie, secondo l'interpretazione proposta da Elena Rozzi e anche dall'ASGI.

Quali altre ipotesi rimangono fuori o possono, invece, essere ricomprese? Per rispondere a questa domanda è necessario capire appunto quand'è che si integra il reato.

Letteralmente l'art. 10-bis del TU immigrazione afferma che commette reato "lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato **in violazione delle disposizioni del presente testo unico** nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007 n. 68". L'articolo 10 bis contempla **due eccezioni**: 1) che lo straniero non sia stato già respinto alla frontiera; la situazione "Lampedusa", per intenderci, il respingimento prima di sbarcare non integra il reato perché in quel caso lo straniero viene preventivamente respinto, non gli si consente, cioè, l'entrata nel territorio italiano; 2) nel caso di domanda di protezione internazionale, ai sensi dei d.lgs. 251/2007 e 25/2008.

Già queste sono due ipotesi che "stanno fuori" dal reato. Ci sono tuttavia molte altre ipotesi nelle quali è possibile ritenere che non sussista il reato di ingresso e/o soggiorno illegale.

Provo dunque ad elencare alcune situazioni nelle quali **non c'è violazione** delle disposizioni del testo unico e perciò non ci può essere reato, con la conseguenza che nessun obbligo di denuncia esiste per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio.

Già Elena Rozzi ricordava tutti i divieti dell'articolo 19 del TU immigrazione. Ricordiamoci che nell'articolo 19 del testo unico sull'immigrazione ci sta il divieto di respingimento o di espulsione di uno straniero verso un paese nel quale sia a rischio la sua vita o nel quale vi sia il rischio di essere perseguitato per motivi di razza, nazionalità, religione, sesso, condizione personale, eccetera.

È questa un'ipotesi diversa dal rifugio politico e dalla protezione internazionale, è una ipotesi che più si avvicina all'articolo 10 comma 3 della Costituzione. È comunque un diritto esercitabile autonomamente.

Ma l'articolo 19 ricomprende anche il divieto di espulsione del minore straniero, salvo il diritto a seguire i genitori espulsi, ma in quel caso deve intervenire il tribunale dei minorenni e anche in tal caso solo se sia verificato che quello sia "il superiore interesse del fanciullo". Non può mai essere un'espulsione automatica quando c'è un minore.

Il divieto di espulsione di cui all'art. 19 TU vale inoltre anche nei confronti dei parenti entro il secondo grado o del coniuge italiano.

Infine, c'è divieto di espulsione per la donna in stato di gravidanza e del marito convivente.

Ecco: in tutte quelle situazioni nelle quali esiste un divieto di espulsione c'è un diritto al soggiorno, tant'è che il regolamento di attuazione lo prevede espressamente (art. 28 del d.p.r. 394/99 e s.m.).

Ma se c'è un divieto di espulsione a cui corrisponde un diritto di soggiorno, anche se quel diritto non è ancora formalmente riconosciuto mediante il rilascio di un titolo di soggiorno va escluso che si sia in presenza di un reato di ingresso e/o soggiorno illegale in quanto non c'è violazione delle disposizioni del TU.

Il diritto esiste con la persona, non esiste solo dal momento in cui viene rilasciato il documento denominato permesso di soggiorno. È un diritto connaturato allo stato di una persona ed il permesso di soggiorno non fa altro che attestare quel diritto. E dunque anche se l'operatore della pubblica amministrazione incontra uno straniero privo di permesso, ma che versi in una delle situazioni di inespellibilità di cui s'è detto (art. 19), certamente non avrà alcun obbligo di denuncia per un reato che è antitetico alla protezione che la legge stessa offre allo straniero.

In quel caso evidentemente non c'è violazione delle disposizioni del testo unico perché non c'è violazione del diritto a rimanere sul territorio nazionale.

Un'altra delle ipotesi in cui può escludersi la sussistenza del reato di cui stiamo parlando è quella di cui all'articolo 31 comma 3 del TU immigrazione, che prevede la possibilità per un nucleo familiare totalmente privo di permesso di soggiorno di chiedere al Tribunale dei minorenni la speciale autorizzazione a rimanere in Italia qualora ci siano gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico, e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore.

Non sto qui ad approfondire quale significato possa essere e sia stato attribuito dalla giurisprudenza al concetto di "gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico", fatto sta che comunque quella speciale possibilità di acquisire il permesso di soggiorno viene espressamente prevista dal legislatore stesso come derogatoria alle ordinarie procedure. Se si può derogare non c'è violazione delle disposizioni del Testo Unico perciò non si integra il reato dell'articolo 10 bis.

Sul diritto di asilo già vi ho detto.

Ci sono molti altri casi in cui rileva il diritto all'unità familiare, diritto fondamentale sia nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che in quella della Corte Europea dei diritti umani.

Il diritto all'unità familiare è riconoscibile in varie situazioni. Voglio qui solo evidenziare la grande valenza delle previsioni dell'articolo 5 comma 5 del TU sull'immigrazione, modificato dal decreto legislativo 5 del 2007 di attuazione della Direttiva Comunitaria sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE).

Un principio forte che emerge da questa norma introdotta dal diritto comunitario è che non ci può mai essere automatismo di diniego di permesso di soggiorno laddove ci siano dei legami familiari, dovendosi invece operare una approfondita valutazione e bilanciamento tra le esigenze dello Stato ed i criteri che possono favorire la permanenza del familiare sul territorio nazionale. Neppure una condanna o più condanne penali possono automaticamente impedire l'acquisizione del permesso di soggiorno per lo straniero che vanti il diritto all'unità familiare.

Nei casi, dunque, in cui sia esercitabile il diritto all'unità familiare, alle condizioni previste anche dall'art. 5, co. 5 del TU, non vi è violazione delle disposizioni del TU e dunque non c'è reato di soggiorno illegale.

Un'altra ipotesi per la quale deve escludersi l'esistenza del reato è quella del genitore naturale di minore di minore italiano: è inespellibile [art. 19, co. 2 lett. c) + art. 30, co. 1 lett. d) TU 286/98] e dunque ha diritto di avere il permesso di soggiorno per espressa previsione di legge anche se ha varcato la frontiera irregolarmente.

Ancora: i familiari non comunitari di cittadini comunitari che in base al diritto comunitario, recepito dall'ordinamento italiano con il d.lgs. 30/2007, hanno una condizione sostanzialmente simile a quella dei cittadini comunitari, di libera circolazione; anche per questa categoria di stranieri è da escludersi la possibilità di espulsione dall'Italia automaticamente per l'assenza di titolo di soggiorno, in quanto il d.lgs. 30 prevede la possibilità di "regolarizzare" la loro posizione entro 48 ore dalla richiesta della pubblica autorità.

Se c'è tale possibilità/diritto è evidente che non c'è violazione delle disposizioni del TU, senza contare che i familiari extracomunitari di cittadini comunitari sono soggetti alle previsioni del d.lgs. 30 e non al TU 286/98, e pertanto non possono violare le disposizioni di quest'ultimo, unico presupposto per la sussistenza del reato di ingresso e/o soggiorno illegale.

Altre situazioni nelle quali non c'è violazione delle disposizioni del TU e dunque va esclusa l'esistenza del reato di cui all'art. 10-bis TU 286/98 sono:

- i casi in cui lo straniero ha ricevuto un diniego di rinnovo o di rilascio del rilascio del permesso di soggiorno, oppure un diniego anche di protezione internazionale, ed abbia presentato un ricorso, ottenendo la sospensiva.

In questi casi, anche se non c'è materialmente il permesso di soggiorno c'è comunque un'autorizzazione (giudiziale, peraltro) che consente allo straniero di soggiornare sul territorio italiano, e dunque va escluso il reato di cui all'art. 10-bis TU immigrazione.

- il detenuto straniero, il quale è autorizzato in forza del titolo di detenzione a rimanere sul territorio italiano, e questo anche quando sia ammesso alle misure esterne al carcere;

- tutte le situazioni riconducibili all'art. 18 del TU (protezione sociale/umanitaria).

Ecco, quelle che ho appena ricordato sono tutte situazioni nelle quali è ravvisabile una sorta di "procedura di regolarizzazione" in corrispondenza di determinati diritti, che coincidono quasi sempre con la titolarità di diritti fondamentali, ai quali ho velocemente fatto cenno poc'anzi.

Questa lunga premessa si è resa necessaria per arrivare ad una prima conclusione: quando uno straniero si rivolge ai pubblici uffici senza avere il permesso di soggiorno, non credo sia così facile o immediato per un ope-

ratore pubblico capire se quello straniero abbia effettivamente compiuto il reato di soggiorno illegale, se sia in una situazione di violazione, di manifesta violazione, di concreta ed effettiva violazione delle disposizioni del testo unico.

L'operatore pubblico molto difficilmente può avere tutti gli elementi di conoscenza, materiali e giuridici, per avere una ragionevole consapevolezza che lo straniero che gli chiede un qualcosa versi in una situazione di illegalità e dunque sia autore del reato di soggiorno illegale.

Ma se non ha certezza dell'esistenza di un reato non può certamente ritenersi che sia tenuto a denunciare chichessia; ritengo, anzi, che egli possa rischiare di compiere un abuso di atti d'ufficio se si comporta diversamente, denunciando immediatamente lo straniero senza avere consapevolezza di quel minimo necessario per ritenere di essere in presenza del reato di soggiorno illegale.

Evidenzio che la giurisprudenza della Corte di Cassazione esclude l'automaticità dell'obbligo di denuncia nel caso in cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio non abbia elementi sufficienti per individuare il reato; non si tratta di avere certezza del reato, perché quello è compito dell'autorità giudiziaria, ma perché scatti l'obbligo c'è bisogno di avere comunque sufficienti elementi di consapevolezza.

Nella materia di cui stiamo discutendo e per le ragioni dette credo sia molto difficile che un operatore pubblico abbia quegli elementi di consapevolezza.

Dunque (vado di corsa, purtroppo) bisogna sfatare la falsa percezione secondo cui il semplice contatto straniero-uffici pubblici fa scattare la "corsa" alla denuncia.

Senza considerare che ci sono moltissime situazioni in cui l'operatore amministrativo non è tenuto a chiedere il permesso di soggiorno allo straniero. Mi riferisco a tutte quelle situazioni in cui il cittadino straniero si rivolge agli uffici pubblici per chiedere informazioni o per essere indirizzato verso altri servizi per i quali non sia necessaria l'esibizione del titolo di soggiorno (per esempio: se ha bisogno di essere indirizzato verso i servizi sanitari, eccetera).

Il livello dell'informazione, dell'orientamento verso altri servizi, non presuppone l'esibizione del permesso di soggiorno, cioè non rientra nelle funzioni dell'operatore pubblico chiedere se uno straniero abbia o meno il permesso di soggiorno.

Il permesso di soggiorno deve essere richiesto solo se lo straniero chiede un provvedimento a suo favore. E questo è un'ulteriore questione che va necessariamente chiarita.

L'art. 6, comma 2 del TU immigrazione, infatti, come modificato dalla "legge sicurezza", prevede l'onere per lo straniero di esibire il titolo di soggiorno solo se se chiede iscrizioni, autorizzazioni, concessioni o altri provve-

dimenti a suo favore. Solo in quel caso, dunque, esiste tale obbligo, ma questo non significa affatto che lo debba esibire in molteplici altre situazioni di "contatto" con l'ente pubblico. Peraltro, faccio notare che la norma parla di onere in capo allo straniero e non di obbligo per l'operatore pubblico: questo vuol dire che se lo straniero vuole chiedere un certo provvedimento alla pubblica amministrazione deve sapere che tra i vari documenti ci dovrà essere anche la copia del permesso di soggiorno.

Anche per questa norma è necessario avere un approccio rigoroso, rispettandone il tenore letterale, senza consentire che un'errata lettura possa legittimare l'operatore pubblico a chiedere ad ogni piè sospinto il permesso di soggiorno!

Esistono tuttavia altre situazioni nelle quali, da un punto di vista formale, potrebbe sembrare che effettivamente l'amministrazione eroghi un provvedimento a favore dello straniero, e allora l'interrogativo è: l'operatore pubblico deve o non deve chiedergli il permesso di soggiorno?

La risposta che propongo (la questione comunque verrà maggiormente approfondita nei seminari che seguiranno a questo Convegno) è questa: se l'erogazione di quel servizio o di quel bene sottende l'esercizio o la tutela (si può vedere nel duplice profilo) di uno dei diritti fondamentali di cui s'è detto poc'anzi, l'accento va posto non tanto sul fatto che lo straniero chieda un qualcosa alla pubblica amministrazione, ma sull'obbligo che grava sullo Stato, nelle varie esplicazioni, di garantire l'effettività di quel diritto.

Cerco di chiarirmi con alcuni esempi.

Poc'anzi, parlando, o meglio elencando i diritti fondamentali non ho indicato è emerso il problema dell'alloggio. Esso, infatti, non è così pacificamente ritenuto un universale diritto fondamentale, nonostante fin dal 1988 la Corte costituzionale l'abbia ricompreso tra i diritti sociali inviolabili, alla pari di altri diritti fondamentali inviolabili (sentenza 404/88).

Al riguardo vorrei chiarire che la qualificazione di inviolabilità o meglio la natura fondamentale di un diritto non significa che esso sia riconoscibile senza condizioni, ma significa che quantomeno un nucleo essenziale minimo va riconosciuto, potendo il legislatore indicare alcuni limiti di esercizio.

È un po' come il diritto alla salute, che di per sé non deve essere garantito in misura identica tra straniero e italiano se il primo sia in posizione di irregolarità; tuttavia il nucleo essenziale deve essere senza dubbio garantito anche allo straniero privo del permesso di soggiorno, perché è un diritto fondamentale ed il compito del legislatore è proprio quello di indicare i limiti, o meglio i confini per il suo esercizio.

La stessa cosa vale per l'alloggio. Questo cosa significa? Significa che, per esempio, nelle residenze temporanee non può essere richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno a uno straniero che si rivolga a quelle strutture

perché privo di un tetto, perché privo di un'abitazione, perché il diritto all'alloggio è certamente riconoscibile in quel nucleo essenziale, che è perciò stesso un nucleo inviolabile.

Non si sta qua discutendo se lo straniero in posizione irregolare di soggiorno abbia diritto a un alloggio e.r.p.⁴, perché è evidente che la legge prevede espressamente che per l'accesso all'edilizia pubblica lo straniero debba possedere un titolo di soggiorno biennale e un'occupazione lavorativa. Si potrà discutere se quelle condizioni siano, o meno, legittime e/o discriminatorie, ma non è questa la sede per parlarne, quello che qui voglio dire è che l'accesso ai ricoveri/alloggi temporanei rappresenta anche per lo straniero, oltre che per l'italiano, quel nucleo minimo essenziale che forma il diritto sociale inviolabile all'abitazione. E ciò a prescindere dalla titolarità del permesso di soggiorno.

Lo stesso ragionamento vale per il servizio di mensa per i non abbienti, in quanto l'utilizzo di questo servizio rappresenta il nucleo minimo essenziale del diritto alla sopravvivenza, o forse del diritto alla vita stesso!

È evidente che letta in questa ottica la mensa va garantita senza necessità di chiedere il permesso di soggiorno, trattandosi di diritto fondamentale, basilare.

Altri esempi ci sarebbero da fare, se non fossi già in ritardo nella chiusura. Spero di avere comunque offerto almeno la cornice di quella lente attraverso la quale va, a mio avviso, letta la normativa nuova introdotta con la legge sicurezza.

Mi auguro che anche attraverso questi incontri si abbassi il livello di allarme prodotto e forse perseguito dal legislatore stesso, facendo attenzione innanzitutto a garantire a tutte le persone, stranieri compresi, i diritti fondamentali, ma non assumersi alcun ruolo di controllore della condizione di legalità o meno del cittadino straniero, tenuto conto che quell'accertamento non rientra affatto nelle funzioni attribuite dal legislatore all'operatore pubblico.

Già prendere consapevolezza di questo significa rispettare la legge, rispettare la Costituzione.

⁴ Edilizia Residenziale Pubblica

Intervento di chiusura

Silvana Contente

Presidente dell'Istituzione "Gian Franco Minguzzi"
Provincia di Bologna

Mi ero programmata per un saluto un po' più lungo di quelli soliti, e avevo preparato una serie di riflessioni a conclusione di questo seminario. Penso non sia il caso vista l'ora. Dopo una giornata così intensa, e così ricca di notizie e di informazioni - un vero e proprio bombardamento informativo! - più che con considerazioni conclusive si potrebbe ripartire con un vero e proprio lavoro di approfondimento introduttivo ai diversi temi che sono stati trattati sia al mattino che al pomeriggio.

Non mi soffermerò molto sulle relazioni del pomeriggio, perché mi auguro che la vostra memoria a breve termine abbia retto e siano pertanto ancora nozioni fresche per chi è stato presente nel pomeriggio.

Per quel che riguarda il mattino in modo particolare penso alle tre relazioni di tipo più teorico sulla cornice della legge 94. Per ognuna di queste tre almeno un elemento ha suscitato qualche indicazione nella mia mente e vorrei condividerle con voi. Comunque sono sicura tutti questi argomenti saranno trattati nei seminari ai quali siete stati più volte invitati a iscrivervi come operatori.

Per quanto riguarda la prima relazione, quella di Galli, mi veniva in mente, a parte la complessità del testo sul quale Galli ha lavorato, che c'è questa nozione di cultura dietro la quale molto spesso ci si nasconde per evitare di affrontare i problemi. È più facile quindi parlare di differenze culturali, di comunicazione interculturale per non mettersi in questione. E questa è una cosa che sicuramente non dà voce alle persone, né alle persone che si occupano di leggi, e né a quelli che dovrebbero usufruire di queste leggi.

Un altro aspetto che credo abbastanza interessante è stato evidenziato da Melossi: questa rappresentazione che si ha dello straniero, molto spesso ricca di pregiudizi e stereotipi.

Su questa rappresentazione, il più delle volte falsata, credo che ognuno di noi potrebbe dare degli esempi traendoli dalla propria esperienza, traendoli da quella che è informazione nella quale siamo costantemente immersi attraverso i mass media in generale, che siano mezzi televisivi, mezzi informativi, di tipo giornalistico ed altro. Così mi viene in mente un esem-

pio tra tanti, a proposito di un fatto di cronaca: uno psichiatra di origine palestinese che in una base americana negli Stati Uniti, ha perso la testa e ha fatto fuori così un po' di colleghi, sergenti, soldati e altro. Tutti i giornali hanno messo in relazione l'evento al suo essere di origine palestinese con sicure relazioni segrete con Al-Qaeda e qualche cellula terroristica islamica.

Per chi conosce l'universo del disagio mentale e quello della psichiatria è noto che il delirio non ha appartenenza politica coerente; si focalizza e si sviluppa su un aspetto qualunque. Nel caso di questo signore il delirio si è focalizzato sulla religione, vorrei sapere quanti giornali avrebbero parlato di cellule di ufo nel caso in cui lo psichiatra in questione avesse per caso cominciato a delirare sugli alieni, ovviamente questo non accade perché è molto meno pregnante e meno ricco di connotati o di impliciti esplicativi.

Per quel che riguarda infine la relazione di Miazzi. Penso sia assolutamente fondamentale per chiunque abbia a che fare con i dettami della legge 94 avere tanta chiarezza quanto quella che lui ha inserito nella sua esposizione in termini metacognitivi e metaconoscitivi.

Mi fermo qui augurandomi semplicemente che coloro che parteciperanno ai seminari saranno molto numerosi.

Voglio chiudere ringraziando chi ha fatto sì - dalla concettualizzazione alla operazionalizzazione di questo convegno - che la giornata abbia avuto tanto successo quanto interesse, grazie.

Indice

Rita Paradisi – Intervento di apertura	1
Flavio Del Bono - Saluto	3
Carlo Galli- Cittadinanza, sicurezza, libertà	5
Dario Melossi - Politiche sull’immigrazione e rappresentazione dello straniero come portatore di insicurezza.....	15
Lorenzo Miazzi - Gli effetti delle nuove norme sul sistema dei diritti e dei doveri del cittadino straniero.	31
Anna Maria Dapporto - Saluto	51
Bouchaib Khaline - Saluto	55
Mario Luigi Cocco - Saluto	59
Elena Rozzi - La scuola, i servizi socio-educativi e la registrazione alla nascita.....	61
Nazarena Zorzella - Quando l’ente locale “incontra” la persona straniera (anagrafe, URP, uffici tecnici, sportelli sociali, servizio sociale adulti, CIP).....	71
Silvana Contento - Intervento di chiusura	83