

CONSIDERAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE SICUREZZA (AS N. 733 APPROVATO IL 2 LUGLIO 2009)

Nel disegno di legge recentemente approvato in materia di sicurezza, come in parte accaduto col precedente decreto legge n. 92/08 (poi l. n. 125/08), sono confluite una serie di previsioni attinenti a materie eterogenee, ma dotate di importanti rilievi e conseguenze sulla condizione dei cittadini stranieri.

In merito alle principali novità introdotte nel disegno di legge, Caritas Italiana ha evidenziato una serie di rilievi:

Sulla previsione del **reato di immigrazione clandestina**, si ribadisce quanto già sostenuto nel 2002, all'epoca della discussione per la riforma del T.U. n. 286/98 intervenuta successivamente con la l. Bossi – Fini. Da un punto di vista tecnico, la norma presenta difficoltà applicative, soprattutto con riferimento alla delicata situazione di chi non abbia potuto richiedere/ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno per gravi e giustificabili motivi. Si pone poi un problema di raccordo, più nella pratica che nella teoria, fra tale norma e quella dell'art. 4 del T.U. che prevede che in caso di ingresso irregolare lo straniero debba essere semplicemente respinto. Inoltre, anche con riguardo ai principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di sussidiarietà del diritto penale (tutti corollari del principio di legalità), va rilevato che non sembra che l'ingresso e il soggiorno irregolare rappresentino una condotta così grave da richiedere l'intervento penale: lo Stato non può far ricadere sull'individuo, al quale i più importanti Trattati internazionali riconoscono il diritto di lasciare il proprio paese, le proprie difficoltà nella gestione dei flussi migratori. E' opportuno invece mantenere una scala nell'intervento penale, perché questo possa risultare sempre credibile ed essere riconosciuto e osservato dalla collettività alla quale si riferisce. Si tratta dunque di una misura sproporzionata rispetto alla condotta e che abbassa eccessivamente la soglia di intervento penale fino a ricomprendere fra i delitti mere forme di irregolarità amministrativa. Peraltro, una previsione di questo tipo ha come presupposto che ad ogni clandestino corrisponda un criminale, circostanza non avallata dalla realtà dei fatti né dai dati disponibili. Inoltre, l'esperienza sul campo non depone a favore della capacità dissuasiva di un simile intervento penale: i fattori di spinta delle migrazioni non verrebbero scoraggiati mentre invece si ingolferebbe il sistema giudiziario e carcerario, a discapito di questioni di maggior rilievo. E' fatto noto che i ritardi della nostra giustizia sono già stati oggetto di censura e sanzione da parte dall'Unione europea.

L'introduzione di tale reato, al di là delle criticità insite nella fattispecie, produrrà tuttavia rilevanti conseguenze soprattutto per effetto del combinato disposto con altre norme contenute nel nostro ordinamento.

In particolare, farà scattare per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio un obbligo di denuncia dello straniero irregolare con cui entrino in rapporto per motivi attinenti all'esercizio delle loro funzioni, per effetto delle previsioni degli artt. 361 e 362 c.p., che puniscono l'omissione o il ritardo nella denuncia all'autorità giudiziaria di reati di cui tali categorie abbiano avuto notizia nell'esercizio delle loro funzioni.

Si noti che per copiosa produzione giurisprudenziale, sono pubblici ufficiali e/o incaricati di pubblico servizio non solo figure come l'ufficiale giudiziario, l'ispettore sanitario, l'esattore di aziende municipalizzate, ma anche l'impiegato dell'anagrafe e dell'Inps, il vigile urbano, il postino, l'insegnante della scuola pubblica e l'assistente universitario, il geometra del comune, gli operatori sanitari (ovvero i dipendenti Asl) e finanche i lettori dei contatori dell'elettricità o del gas, i bidelli, i custodi di cimiteri, i conducenti di mezzi di trasporto pubblico. Si tratta a ben vedere, di soggetti con cui il cittadino straniero entra quotidianamente a contatto e che saranno tenuti a denunciarlo, se irregolare, per non rischiare essi stessi di subire conseguenze penali per non averlo fatto.

Va detto che durante i lavori parlamentari per l'approvazione del disegno di legge, si è molto discusso di un'altra previsione inizialmente in esso contenuta, ma successivamente stralciata, che

avrebbe determinato anche la segnalazione dello straniero irregolare che si fosse rivolto presso le strutture sanitarie (sia ospedaliere, sia territoriali) per ottenere le prestazioni che il T.U. n. 286/98 sull'immigrazione gli riconosce.

Anche in questo caso, si attribuiva ai medici il ruolo improprio di segnalare alle autorità una persona bisognosa di cure, sacrificando il suo superiore diritto a godere della protezione della salute. Per questo numerosissime organizzazioni di tutela degli immigrati, ma anche gli ordini dei medici, hanno rivolto ai parlamentari diversi appelli per eliminare la norma dal disegno di legge, rilevando come spingere le persone ad una "clandestinità sanitaria" sia pericoloso non solo per gli individui ma anche per la popolazione, laddove possano esserci malattie trasmissibili. Inoltre, l'effetto della cancellazione del divieto di segnalazione avrebbe vanificato gli importanti successi raggiunti nell'ambito sanitario tra gli immigrati, come la riduzione dei tassi di Aids, a stabilizzazione di quelli relativi alla Tuberculosis, la riduzione degli esiti sfavorevoli negli indicatori materno infantili (basso peso alla nascita, mortalità perinatale e neonatale ...).

Pur se, come dicevamo, la proposta normativa è stata ritirata, agli interpreti del diritto rimane il ragionevole dubbio che questa sia tenuta in vita proprio attraverso gli artt. 361 e 362 c.p., rientrando a pieno titolo i medici e il personale sanitario fra quei pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che hanno l'obbligo di denuncia di un reato appreso nell'esercizio delle loro funzioni.

Continuando nell'esame delle previsioni del disegno di legge relative, in particolare, agli stranieri irregolari, quella di **allungare il periodo di trattenimento nei CPT fino a 180 giorni** contrasta con la posizione più volte espressa da Caritas Italiana e contenuta nelle conclusioni del Rapporto De Mistura, ovvero di andare verso il graduale superamento di questi centri nell'ottica di una migliore gestione del fenomeno e della constatazione che, almeno sinora, la restrizione in questi centri non ha permesso la identificazione e conseguente espulsione degli stranieri trattenuti. Infatti, anche i dati del Ministero dell'interno, relativi all'incidenza degli allontanamenti effettivi rispetto il numero delle persone trattenute, attestano da anni come questi non superino mediamente il 50% del totale.

In questo senso, l'eccessivo allungamento dei tempi, oltre a risultare troppo dispendioso, appare configurare una forma di detenzione, impropria rispetto alla loro prima finalità di rimpatrio dei cittadini stranieri irregolari. L'efficacia dei rimpatri è infatti strettamente collegata alla collaborazione dei paesi di provenienza, ovvero alla loro maggiore o minore efficienza burocratica, e dunque a fattori totalmente indipendenti dal singolo, che tuttavia ne subisce le pesanti conseguenze.

Non sembrano poi secondari gli investimenti economici sottostanti un'operazione di questo tipo, per cui si determinerà nuovamente lo spostamento delle risorse economiche destinate all'integrazione verso un'attività di contrasto e di controllo già censurata a più riprese dalla Corte dei Conti negli anni passati.

Infine, sarebbe opportuno distinguere la posizione dei trattenuti che abbiano già scontato la pena detentiva negli istituti carcerari e nei cui confronti tale misura pare eccessivamente gravosa.

Ancor meno comprensibili delle previsioni sull'allontanamento sono le misure volte a scoraggiare i soggiorni, ponendo una serie di restrizioni e ostacoli alla possibilità di continuare un percorso, già iniziato, verso l'inserimento nel nostro paese. Tali proposte normative sono state censurate da Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Acli, Centro Astalli, Comunità di Sant'Egidio nell'appello rivolto ai parlamentari nel luglio 2008 attraverso il comunicato "Solo una legge giusta può dare più sicurezza".

Nel dettaglio, il disegno di legge prevede **l'incapacità al matrimonio con effetti civili per lo straniero privo del permesso di soggiorno**, limitando gravemente i diritti della comunità familiare.

Nel comunicato è stato fortemente sottolineato come il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia sia un diritto fondamentale della persona (art.16 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e art. 29 Cost.), inalienabile anche per coloro che sono in posizione amministrativa

irregolare. D'altra parte la possibilità di vivere legalmente in famiglia – talvolta usufruendo per sé e per i figli della posizione di regolarità amministrativa mutuata dal coniuge - assicura non solo serenità e stabilità a uomini, donne e minori, ma evita loro percorsi di marginalità garantendo alla nostra società, e in questo modo davvero, una maggiore sicurezza.

Un'ulteriore stretta, che incide sempre sul vincolo matrimoniale, riguarda l'accesso alla procedura per la **richiesta di cittadinanza** da parte del coniuge del cittadino italiano: occorrerà infatti attendere, per avviare la procedura, che siano decorsi 2 anni (e non più sei mesi, come prima) dalla data di iscrizione nell'albo dei residenti, ovvero tre anni se il matrimonio sia stato celebrato all'estero. I tempi sono tuttavia dimezzati in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.

Inoltre, in generale, per ogni tipo di domanda/istanza relativa alla cittadinanza, occorrerà versare un **contributo** non inferiore a 200 euro.

Inoltre, il disegno di legge prevede **l'onere di esibizione del titolo di soggiorno per la presentazione di istanze o l'ottenimento di autorizzazioni od atti riguardanti lo stato civile delle persone; nonché per l'accesso ai servizi pubblici.**

Questa norma renderebbe inaccessibili agli stranieri irregolarmente soggiornanti servizi pubblici anche essenziali, mettendone in alcuni casi a rischio la sicurezza della vita e della salute, senza alcun giovamento ed anzi con maggiore danno per la pubblica sicurezza.

Verrebbe inoltre pregiudicato il compimento di atti di stato civile fondamentali, primi fra tutti la richiesta delle pubblicazioni per il matrimonio e la stessa formazione degli atti di nascita dei minori stranieri, con grave pregiudizio per la certezza dei rapporti familiari e di stato civile. Un effetto assai grave di tale modifica normativa consisterebbe anche nella impossibilità di registrare all'anagrafe un figlio, da parte dello straniero irregolare, con conseguente determinazione dello stato di affidabilità/adattabilità del minore. E comunque, per evitare questa terribile conseguenza, è probabile che molte donne decidano di non partorire in ospedale, con serissimi rischi per la salute della madre e del bambino, ovvero di non proseguire la gravidanza.

Tale norma appare dunque in aperto contrasto con le norme della Costituzione che tutelano la maternità, l'infanzia e la gioventù (art. 31, 2° comma, Cost.), ovvero sanciscono il diritto – dovere dei genitori di mantenere i figli (art. 30, 1° comma Cost.); nonché con la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 che riconosce a ogni minore, indipendentemente dalla nazionalità e dallo status del genitore, il diritto ad essere “registrato immediatamente al momento della sua nascita”, il diritto “ad un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e ad essere allevato da essi”, ed anche il diritto “a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari”.

Proseguendo nell'esame delle disposizioni, il disegno di legge prevede - sia per i residenti italiani che per quelli stranieri regolarmente soggiornanti - **il divieto di iscrizione anagrafica in mancanza della disponibilità di un alloggio dotato di idonea certificazione dei requisiti igienico-sanitari**, relegando le persone senza fissa dimora in uno speciale registro presso il Ministero dell'interno. Va tuttavia rilevato che, a causa della scadente qualità media delle abitazioni italiane – specie nei comuni o centri storici, nelle zone rurali e nei quartieri popolari antecedenti ai piani regolatori – questa norma, se approvata, condurrebbe al blocco in massa delle iscrizioni o variazioni anagrafiche, ledendo il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 87 Cost.), che si sostanzia nell'efficienza, adeguatezza, ragionevolezza ed efficacia dell'azione amministrativa ma anche e soprattutto lasciando senza residenza un'ampia porzione della popolazione pur legalmente presente sul territorio. Diverranno allora difficili il sostegno pubblico alle famiglie in difficoltà, il controllo sulla scolarizzazione dei minori, la programmazione dei servizi, la notifica degli atti legali e molte altre funzioni civiche e costituzionali, rendendo improvvisamente non rintracciabili e meno tutelate vaste fasce della popolazione, incluse le persone senza fissa dimora, schedate in un archivio non comunale e privo di oggettive connessioni con le necessarie funzioni di servizio sociale.

Analoghi rilievi critici riguardano le previsioni restrittive che incidono sulla disciplina dei permessi di soggiorno, come la previsione del pagamento di una somma rilevante (da 80 a 200

euro) per chiedere **il rinnovo/rilascio del permesso di soggiorno**. Si tratta di una misura che rischia di essere eccessivamente onerosa non solo per i nuclei familiari, ma anche per i singoli, soprattutto a fronte degli eccessivi ritardi burocratici sottostanti al rilascio dei permessi che fa sì che a volte si ottengono a durata già scaduta, costringendo l'interessato a ripetere il pagamento per convertire un titolo di cui, di fatto, non è riuscito a beneficiare. E' inoltre previsto di subordinare il rilascio del permesso di soggiorno alla stipula di un **“accordo di integrazione”**, articolato in crediti con cui lo straniero si impegna a conseguire non meglio specificati obiettivi di integrazione, pena la perdita dei punti/crediti e la successiva espulsione.

Unica eccezione alla stipula dell'Accordo sono i cittadini stranieri titolari di pds per richiesta asilo, asilo, protezione sussidiaria, protezione umanitaria, motivi familiari, pds di lungo periodo, carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea.

Non risultano però disciplinati dal provvedimento legislativo, essendo invece rimandati ad un successivo regolamento amministrativo, i criteri attraverso cui le autorità amministrative sono chiamate a valutare il grado di integrazione del soggetto, né le modalità del conseguimento dell'integrazione e le circostanze che determinano la perdita dei crediti. Sembra però che demandare alla fonte regolamentare aspetti così rilevanti per la condizione giuridica dello straniero costituisca una violazione del principio di riserva di legge espressamente sancito, su tale ambito, dalla Costituzione (art. 10).

Un'ulteriore restrizione ai permessi di soggiorno è prevista in relazione alla vecchia carta di soggiorno, ora **permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**. Fra i requisiti necessari per ottenerlo è divenuto obbligatorio il superamento di un test di conoscenza della lingua italiana, ma non sono dettate le modalità di effettuazione del test, in quanto demandate ad un futuro provvedimento ministeriale.

Una stretta significativa è anche operata nei confronti di un'altra categoria particolarmente bisognosa di tutela, ovvero i **minori stranieri non accompagnati**, in quanto la proposta normativa contenuta del ddl, conformemente peraltro alla prassi adottata da alcune questure, richiede, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età, il possesso del doppio requisito dell'affidamento, ovvero della sottoposizione a tutela, e della frequenza di un progetto di integrazione per almeno 2 anni. Nel passato, autorevoli pronunce della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato avevano invece stabilito che il requisito dell'affidamento/tutela fosse da considerare alternativo a quello della frequenza del progetto.

Oltre a queste misure, che avranno conseguenze più immediate nei confronti dei cittadini stranieri, il disegno di legge ne contiene altre, sulle quali pure Caritas Italiana ha espresso delle perplessità.

Ci si riferisce, ad esempio, alla norma che introduce le c.d. **ronde cittadine**, autorizzando i sindaci ad avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini al fine di segnalare alle forze di polizia eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana, ovvero situazioni di “disagio sociale”. Tale previsione appare in contrasto con il fondamentale principio della primaria ed esclusiva responsabilità dello stato nella tutela della sicurezza pubblica, che potrebbe essere messo fortemente in discussione da iniziative private i cui presupposti, compiti, limiti, modalità d'azione non sono, nella proposta in esame, espressi chiaramente.

In conclusione, l'impostazione generale del pacchetto sicurezza sembra confondere il giusto obiettivo di ridurre l'irregolarità con l'accanimento nei riguardi delle persone prive del permesso di soggiorno, aggravando ancor più la penosa condizione dei “forestieri più vulnerabili; vale a dire i migranti senza documenti, i profughi, coloro che hanno bisogno d'asilo, i profughi a causa di persistenti, violenti conflitti in molte parti del mondo e le vittime – in maggioranza donne e bambini - del terribile crimine che è il traffico di esseri umani” (Messaggio di Sua Santità Giovanni Paolo II per la giornata mondiale del migrante e del rifugiato del 2003).

Garantire il rispetto e la dignità delle persone deve divenire invece il primo obiettivo di leggi giuste che diano sicurezza e serenità a tutti i cittadini.