

GIUSEPPE CATALDI

MIGRAZIONE E ACCOGLIENZA: UNA QUESTIONE DI “DIRITTI”?

1. Introduzione

La presenza di migranti è costantemente aumentata negli ultimi venti anni fino a divenire un elemento strutturale della realtà italiana. Secondo i dati più recenti sono circa cinque milioni i non cittadini regolarmente soggiornanti in Italia, e di questi pressappoco un milione sono bambini e adolescenti¹. Sebbene non manchino dati positivi sull’inserimento di queste persone nel tessuto sociale e produttivo italiano, non va tuttavia trascurato il contesto normativo nell’ambito del quale vanno letti i dati in questione, improntato non tanto al riconoscimento dei diritti quanto piuttosto alla chiusura nei confronti dell’*Altro*. Trattasi, peraltro, di una tendenza che accomuna la maggior parte dei Paesi europei, oltre che l’Unione Europea stessa, nell’ambito della quale emblematica è l’evoluzione che hanno subito le politiche in materia di immigrazione nel corso del tempo. Sotto la spinta del Vertice di Tampere dell’ottobre del 1999, la priorità dell’agenda politica europea era stata infatti definita nella necessità di garantire ai cittadini dei Paesi terzi pari opportunità rispetto ai cittadini nazionali². Tale attenzione ha portato, in effetti, all’adozione di una serie di atti normativi volti al riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare e di uno status di favore per i soggiornanti di lungo periodo³, oltre che alla lotta alla discriminazione basata sulla razza e l’origine etnica⁴.

- 1 Ai quali vanno aggiunte circa 500000 persone prive del permesso di soggiorno. Dati tratti dal *Dossier Caritas Migrantes 2011*.
- 2 Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999.
- 3 Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare; direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.
- 4 Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica; decisione quadro 2008/913/GAI, del Consiglio, del 28 novembre 2008,

La spinta garantista che aveva contrassegnato i lavori dei Capi di Stato e di Governo a Tampere si è ben presto esaurita ed ha lasciato il posto ad un approccio restrittivo in materia di immigrazione. Quali che siano le cause di tale inversione di tendenza, va rilevato che l'obiettivo dell'eguaglianza e della parità di trattamento degli stranieri con i cittadini europei ha smesso di costituire una priorità nell'agenda politica dell'UE, adesso incentrata sul controllo delle frontiere e sulla lotta all'immigrazione clandestina, di cui la direttiva "rimpatri"⁵, da taluni definita anche "direttiva della vergogna", rappresenta senza dubbio l'emblema.

2. La condizione dello straniero in Italia tra normative e prassi recenti

Lo stesso andamento che si è provato ad illustrare brevemente con riguardo all'Unione Europea caratterizza altresì la politica e la normativa italiana in materia di immigrazione. Fin dalla legge Bossi-Fini⁶, ma ancor di più con il cd. "Pacchetto Sicurezza"⁷, le garanzie poste dall'ordinamento italiano a tutela degli stranieri hanno subito una rilevante compressione. Se non è possibile in questa sede esaminare dettagliatamente le modifiche di segno restrittivo apportate al T.U. sull'immigrazione⁸ dai suddetti interventi normativi, si vuole tuttavia provare ad offrire spunti di riflessione relativamente agli aspetti più controversi dell'attuale disciplina sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dello straniero.

Va innanzitutto segnalato che con il Pacchetto sicurezza sono stati introdotti la cd. "aggravante di clandestinità" – dalla l. 125/2008 – e il reato di

sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

- 5 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Al riguardo si invia a A. Liguori, *Le garanzie procedurali avverso l'espulsione degli immigrati in Europa*, Napoli, 2008 e, sempre della stessa autrice, "La direttiva rimpatri", in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2011, p. 135 e ss.
- 6 L. 30 luglio 2002, n. 189.
- 7 Con tale espressione si fa riferimento ad una serie di progetti di legge parzialmente tradotti in legge nel 2008 e nel 2009. Tra gli stessi assumono particolare rilievo la legge 24 luglio 2008, n. 125, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" e la legge 15 luglio 2009, n. 94, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".
- 8 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

ingresso e soggiorno irregolare – dalla l. 94/2009 –, accomunati dalla stessa logica e da effetti analoghi sulla condizione dello straniero sprovvisto di un'autorizzazione alla permanenza nel territorio italiano⁹, criminalizzato per il solo fatto di essere tale e non per aver commesso un reato, come denunciato, tra gli altri, dall'ex Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarbergh¹⁰. L'aggravante della clandestinità, in base alla quale se un cittadino straniero commette un delitto mentre si trova irregolarmente in Italia, la pena prevista per quel delitto deve essere aumentata fino a un terzo, è stata poi dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 249 del 2010¹¹. Il giudice delle leggi ha infatti evidenziato che

«Il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti «del tutto estranei al fatto-reato», perché altrimenti verrebbe ad introdursi una responsabilità penale «in aperta violazione del principio di offensività [...]» (sentenza n. 354 del 2002). D'altra parte «il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero» (sentenza n. 62 del 1994). Ogni limitazione di diritti fondamentali deve partire dall'assunto che, in presenza di un diritto inviolabile, «il suo contenuto di valore non può subire restrizioni o limitazioni da alcuno dei poteri costituiti se non in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante»¹².

La stessa Corte costituzionale ha invece rigettato tutte le questioni di illegittimità prospettate con riguardo al reato di ingresso e soggiorno irregolare di cui all'art. 10 *bis* del T.U. sull'immigrazione introdotto dalla l. 94/2009, ritenendole inammissibili o infondate¹³. Tale fattispecie compor-

9 Al riguardo si rinvia ai contributi pubblicati nel numero monotematico *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3-4/2009.

10 Il Commissario per i diritti umani è un organo indipendente il cui ruolo è quello di favorire il rispetto dei diritti umani nei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Per ulteriori informazioni si rinvia alla pagina web www.coe.int/t/commissioner/About/welcome_en.asp. Il documento richiamato è quello del 7 settembre 2011, *Report by Thomas Hammarbergh, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy*, CommDH(2011)26. Si veda anche il documento, sempre dello stesso organo, *Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications Issue Paper*, 4 febbraio 2010. In dottrina si rinvia a L. PEPINO, «Le migrazioni, il diritto, il nemico. Considerazioni a margine della legge n. 94/2009», in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 3-4/2009, p. 9 e ss.

11 Corte costituzionale, sentenza dell'8 luglio 2010, n. 249.

12 Ivi, par. 4.1.

13 Corte costituzionale, sentenza dell'8 luglio 2010, n. 250.

ta, tra l'altro, l'obbligo di segnalazione del migrante privo di permesso di soggiorno all'autorità giudiziaria da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio (art. 331 cod. proc. pen). Tale obbligo non riguarda l'accesso alle strutture sanitarie (art. 35, comma 5, del T.U.), dal momento che il diritto alla salute costituisce un diritto inviolabile della persona; ciononostante non può escludersi un effetto deterrente per il timore di essere egualmente oggetto di denuncia¹⁴.

La legge 94/2009 rende poi più restrittive le condizioni per acquisire la cittadinanza italiana in seguito al matrimonio con un cittadino italiano. Non è più sufficiente la semplice effettuazione del matrimonio ma occorre che il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano risieda legalmente da almeno due anni nel territorio italiano (ovvero tre anni se la residenza è all'estero). Ciò con il fine dichiarato di scoraggiare i matrimoni di comodo. Era poi stato posto un ostacolo insormontabile allo stesso matrimonio dello straniero irregolare con il cittadino italiano o con altro cittadino straniero. L'art. 116 del cod. civ. era stato infatti riformulato di modo da prevedere che lo straniero che volesse contrarre matrimonio era tenuto a produrre un documento attestante la regolarità del soggiorno. Su tale questione è tuttavia intervenuta la Corte costituzionale, con sentenza resa il 20 luglio 2011, che ha sancito l'illegittimità di tale requisito¹⁵.

Lo stesso "accordo di integrazione", meglio noto come "permesso a punti", che lo straniero ultra-sedicenne che farà ingresso in Italia dal marzo 2012 dovrà stipulare con lo Stato non appare essere uno strumento volto allo scopo che si ricava dalla terminologia utilizzata. Tale strumento avrà quale effetto quello di determinare una forte precarizzazione della condizione del migrante¹⁶, la cui permanenza in Italia sarà assoggettata all'acquisizione di crediti, la cui perdita, a causa di una condanna penale anche non definitiva, per la sottoposizione a misure di sicurezza personali, o per aver commesso gravi illeciti amministrativi o tributari, comporterà l'espulsione. Va peraltro evidenziato che i crediti si acquisiscono frequentando corsi di lingua e di educazione alla cittadinanza (oltre che acquistando una casa o svolgendo attività di volontariato) per i quali non sono stati stanziati ulteriori fondi, lasciando dunque al singolo la responsabilità della propria "integrazione". Anche l'acquisizione del permesso di soggiorno CE per

14 Al riguardo si rinvia alle osservazioni svolte da L. Miazzi, "La tutela del minore straniero nel quadro normativo e costituzionale", in *Minorigiustizia*, 4/2006, p. 23.

15 A. Viviani, "Libertà di contrarre matrimonio e tutela dei diritti fondamentali", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2011, p. 625 e ss.

16 L. Pepino, *op. cit.*

soggiornanti di lungo-periodo (dopo 5 anni di residenza regolare, in attuazione della direttiva 2003/109/CE¹⁷) viene subordinato al superamento di un esame di lingua italiana.

Il processo di integrazione è ostacolato altresì dall'introduzione, con la l. 125/2008, di pene severe (oltre alla confisca dell'immobile, da sei mesi a tre anni di reclusione e una multa da 10mila a 50mila euro) per chi affitta la casa a migranti in condizione di irregolarità. Tale previsione rischia di rendere ancora più complicata la ricerca di un alloggio dignitoso, difficoltà già riscontrata precedentemente all'introduzione della norma, come evidenziato nell'ultimo Dossier Caritas, dal quale si ricava che il disagio abitativo, nel 2011, ha coinvolto il 34% degli immigrati¹⁸. Le cause possono essere diverse: non solo il pregiudizio, ancora molto diffuso, ma anche la volontà di lucrare sulla situazione di debolezza vissuta dagli immigrati irregolari, spesso gonfiando i costi dell'affitto di immobili fatiscenti. Con riguardo all'introduzione delle pene cui si è fatto sopra riferimento, appare opportuno ricordare che, secondo la Corte costituzionale, il diritto all'abitazione rientra nel novero dei diritti fondamentali dell'uomo protetti dalla Repubblica italiana in base all'art. 2 Cost., dei quali devono beneficiare, quindi, anche gli stranieri, seppure privi di un'autorizzazione al soggiorno¹⁹.

2.1. *La violazione dei diritti umani fondamentali nell'ambito della gestione delle emergenze*

Se ci si sposta dal piano della produzione normativa a quello delle prassi governative la situazione appare perfino peggiore. Restano impressi nella memoria collettiva i respingimenti in mare condotti dalle forze navali italiane nel corso del 2009 in violazione dei più basilari diritti riconosciuti alla persona umana dalle fonti giuridiche interne ed internazionali²⁰.

17 Direttiva 2003/109/Ce del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

18 *Dossier Caritas Migrantes 2011*.

19 Corte costituzionale, sentenza del 21 febbraio 2011, n. 61, commentata da G. Bevilacqua, "Corte costituzionale italiana ed inviolabilità del diritto all'alloggio dello straniero irregolare", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2011, p. 629 e ss. Si rinvia altresì a P. Pustorino, "Immigrazione e diritto a un'abitazione nell'ordinamento internazionale", in *Diritti umani degli immigrati: tutela della famiglia e dei minori*, R. Pisillo Mazzeschi, P. Pustorino, A. Viviani (a cura di), Napoli, 2010, p. 213 e ss.

20 La letteratura sul tema è vasta; ci si limita in questa sede a rinviare a F. De Vittor, "Soccorso in mare e rimpatri in Libia: tra diritto del mare e tutela internazionale dei diritti dell'uomo", in *Rivista di diritto internazionale*, 3/2009, p. 800 e ss.; A.

Il 2011 ha poi visto le autorità italiane alle prese con una nuova “emergenza”, quella degli arrivi di massa dai Paesi nord-africani in seguito alla “Primavera araba” e al conflitto in Libia. La gestione dell’accoglienza delle circa 60000 persone sbarcate sulle coste italiane, affidata alla Protezione civile, ha da subito evidenziato diversi elementi di criticità. A livello nazionale si è posto il problema dello status giuridico da attribuire alle suddette persone, oltre che della sistemazione da offrire loro. Se ai cittadini tunisini giunti tra il mese di gennaio e il 5 aprile è stato fornito un permesso di soggiorno per protezione temporanea *ex art. 20 del T.U. sull’immigrazione*, diversa la sorte di quelli giunti successivamente a tale data così come dei sub-sahariani partiti dalla Libia, abbandonati in un limbo giuridico. In effetti, come denunciato dall’ASGI²¹, dal punto di vista delle procedure amministrative si è assistito a iter differenti, a tempi variabili di formalizzazione della domanda in questura e di fissazione dell’audizione in Commissione a seconda delle località, spesso con ritardi ingiustificabili nell’esame delle domande, che hanno registrato nella maggior parte dei casi un esito negativo.

In quanto all’accoglienza, alcune persone sono state destinate a strutture pubbliche o del privato sociale, altre invece sono state accolte in alberghi, con differenze di trattamento spesso considerevoli. Esplosiva la situazione negli alberghi di Napoli, nei quali hanno trovato sistemazione circa duemila persone, alle quali non è stato garantito l’accesso alle cure mediche, all’interprete, a personale specializzato per la raccolta delle informazioni a supporto della domanda di protezione internazionale. Ciò si pone in contrasto con quanto previsto dalla legge regionale campana sull’immigrazione²² che, all’art. 17, presta attenzione alla sistemazione alloggiativa degli

Del Guercio, “La compatibilità dei respingimenti di migranti verso la Libia con la Convenzione europea dei diritti umani alla luce del ricorso *Hirsi e altri c. Italia*”, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2/2011, p. 255 e ss.; A. Liguori, “I respingimenti in mare e il diritto internazionale”, reperibile al sito www.europeanrights.eu, p. 9; A. Terrasi, “I respingimenti in mare di migranti alla luce della Convenzione europea dei diritti umani”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, pp. 591 ss.; E. Zaniboni, “La tutela dei richiedenti asilo tra politiche restrittive e garanzie procedurali”, in *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Atti del XIV Congresso SIDI, 2010, p. 219 e ss.

21 ASGI, *Documento del consiglio direttivo del 24 novembre 2011 rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari agli stranieri fuggiti dai paesi arabi in rivolta*, reperibile al sito www.asgi.it.

22 Legge regionale n. 6 dell’8 Febbraio 2010 “Norme per l’inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania”, sulla quale si consenta di rinviare al nostro, “La disciplina dell’immigrazione in un disegno

stranieri, anche irregolari, presenti nel territorio regionale, ed in particolare dei richiedenti asilo "fino alla definitiva conclusione delle procedure amministrative e giudiziarie connesse alle domande di asilo".

Appare infine particolarmente biasimevole che anche i richiedenti asilo vengano denunciati ai sensi dell'art. 10 *bis* del T.U. sull'immigrazione (reato di ingresso e soggiorno irregolare), sebbene il procedimento penale rimanga sospeso fino all'esito della procedura di esame. Tale prassi applicativa è in contrasto con l'art. 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato, che vieta agli Stati contraenti di adottare sanzioni penali nei confronti dei richiedenti asilo che facciano ingresso nel territorio privi di un'autorizzazione²³.

3. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto sopra evidenziato, appare problematico parlare di "accoglienza" con riguardo ai migranti che vivono in Italia, i quali incontrano serie difficoltà di inserimento, a causa del pregiudizio e della criminalizzazione, frutto anche di politiche governative non sempre orientate ad una reale accettazione dell'*Altro*. La migrazione non viene percepita e affrontata come una "questione di diritti" quanto, soprattutto negli ultimi anni, come una questione di "sicurezza"; la presenza dello straniero ne risulta al più "tollerata", se non osteggiata. Indicativi in tal senso sono gli episodi razzisti di cui sono vittima i migranti, sempre più spesso percepiti come "delinquenti" e "nemici" indipendentemente dalla loro condotta personale.

A fronte delle criticità illustrate nel corso della trattazione, non si può mancare di attribuire il dovuto rilievo all'apprezzabile ruolo del giudice interno che, come si è visto, in diverse occasioni è intervenuto con pronunce esemplari volte a precisare – e a ripristinare – l'esatto contenuto delle situazioni giuridiche soggettive che l'ordinamento italiano riconosce allo straniero in conformità delle norme e dei trattati internazionali (art. 10, secondo comma, Cost.).

di legge regionale: brevi note nell'ottica dell'internazionalista", in I. Caracciolo, M.C. Ciciriello (a cura di), *Migrazione, formazione ed integrazione*, Napoli, 2006, frutto anche della partecipazione al gruppo di ricerca che ha curato la stesura del testo normativo.

23 A. De Bonis, "La procedura amministrativa per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia", in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Milano, 2011, p. 187 e ss.

L'auspicio è che venga presto invertita una rotta che ha quale effetto quello di accentuare il disagio vissuto da chi ha lasciato il proprio Paese ed è venuto in Italia alla ricerca di un luogo sicuro o di migliori condizioni di vita. Perché, come diceva Luigi Di Liegro²⁴, “nulla come la normativa sugli stranieri ci dice in maniera profonda che cosa siamo”.

24 Fondatore della Caritas Diocesana di Roma e direttore della stessa dal 1980.