

“Pacchetto sicurezza” e immigrazione

CON IL “PACCHETTO SICUREZZA”, IL GOVERNO AFFERMA DI VOLER COMBATTERE LA MAFIA, CONTRASTARE L’IMMIGRAZIONE CLANDESTINA, TUTELARE LA SICUREZZA URBANA. IN REALTÀ, SI ALIMENTANO LE PAURE, INDUCENDO A CONSIDERARE L’IMMIGRAZIONE COME UN FLAGELLO CONTRASTABILE SOLO CON MISURE DI ORDINE PUBBLICO. MEGLIO SAREBBE INIZIARE A PRATICARE POLITICHE DI LUNGO PERIODO, CHE MIRINO ALLE RADICI DEL PROBLEMA.*

Valerio Onida

Presidente emerito della Corte costituzionale

“Pacchetto sicurezza”: già il nome esprime il messaggio che la maggioranza ha voluto mandare agli elettori. Si è detto che così si combatte con nuove misure la mafia, che si contrasta l’immigrazione clandestina, che si tutela meglio la sicurezza urbana. Ma sotto il vestito del trasparente messaggio, cosa c’è di reale?

Lasciamo da parte le misure contro la criminalità organizzata, anche se è lecito il sospetto che siano state volute più che altro per non far apparire tutto il “pacchetto” come pensato solo contro l’immigrazione e la piccola delinquenza; e anche se è lecito il dubbio, per esempio, che per combattere più efficacemente la mafia serva “indurire” ulteriormente il regime del “41-bis” nei confronti dei condannati e degli imputati per mafia che stanno in carcere, anziché trasformare le condizioni ambientali in cui la mafia in libertà riesce ancora a condizionare pesantemente la società.

La “sicurezza urbana” è poco più di uno slogan, se è affidata al discutibile strumento delle ronde di “volontari” e non al reale potenziamento in mezzi e risorse delle forze dell’ordine e, più in generale, delle strutture di prevenzione e di intervento sociale: la sicurezza è un bene che si difende soprattutto prevenendo, prima che reprimendo.

Ma dove il “pacchetto” risulta particolarmente criticabile è riguardo l’immigrazione. Combattere l’immigrazione illegale con la criminalizzazione dei *sans papier* e con la sottrazione di diritti elementari

è doppiamente incongruo. In primo luogo perché l’immigrazione (anche illegale) non è un fenomeno di tipo delinquenziale (come potrebbe essere il lucroso traffico di droga, o la tratta delle donne o dei minori), ma è il frutto di correnti e spinte profonde che si manifestano nel mondo globalizzato, nonché espressione della “libertà di emigrare” che l’articolo 13 della Dichiarazione universale dei diritti umani proclama per “ogni individuo”. In secondo luogo perché, sovente, essa è il frutto della disperazione di chi fugge da aree in cui gli è impedito “l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana”, e invoca perciò il diritto di asilo che l’articolo 10 della stessa Costituzione gli assicura: al richiedente asilo non si può, legalmente e civilmente, opporre la semplice mancanza di titoli legali di soggiorno (né respingerlo a mare o su coste inospitali dal punto di vista dei diritti).

In effetti, è difficile trovare una chiara razionalità nella risposta che la maggioranza parlamentare sta dando al problema del contrasto all’immigrazione illegale, attraverso le diverse misure del provvedimento voluto dal Governo, fra cui la configurazione del nuovo reato di “clandestinità”.

L’uso dello strumento penale dovrebbe sempre essere un’*extrema ratio*, da impiegare, in modo ragionevole e proporzionato, solo quando altre risposte legislative a comportamenti illegali non appaiano adeguate, e la penalizzazione di condotte offensive di beni essenziali

appaia invece necessaria a prevenire e reprimere efficacemente le violazioni della legge.

Nel nostro caso, non si può dire che la risposta penale al fenomeno degli stranieri che illegalmente entrano o si trattengono sul territorio nazionale risponda a tali requisiti. Secondo la nuova disposizione, “lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni” del testo unico sull’immigrazione o delle norme sui soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio, “è punito con l’ammenda da 5.000 a 10.000 euro”: dunque una contravvenzione, che non si può estinguere con l’oblazione, e che viene giudicata dal Giudice di pace. Questi però, se nel frattempo il questore comunica l’avvenuta espulsione, ovvero lo straniero chiede e ottiene asilo politico, o un permesso di soggiorno per motivi umanitari, pronuncia sentenza di non doversi procedere. La condanna può essere sostituita dalla “sanzione sostitutiva” dell’espulsione, purché questa sia eseguibile con immediatezza.

A che serve tutto questo? Non certo a porre in essere, attraverso la minaccia della pena, un’efficace dissuasione dell’immigrazione irregolare: chi può infatti pensare che la minaccia di un’ammenda di 5.000 euro “dissuada” dal violare la legge persone che fuggono da situazioni di disperazione e miseria assoluta, o che nel nostro territorio cercano (e magari trovano) condizioni minime di sopravvivenza? La vera sanzione e la vera minaccia è quella dell’effettivo allontanamento dal territorio: ma questo è già previsto in via amministrativa, per il solo fatto della mancanza di un valido titolo di soggiorno. E, come si è detto, il giudice, pronunciando la condanna, non farebbe che ribadire un ordine di espulsione già possibile indipendentemente dalla nuova previsione di reato: tanto è vero che, se nel frattempo l’espulsione viene eseguita, cessa lo stesso procedimento penale; e se non è stata eseguita perché vi sono ostacoli insormontabili, nemmeno il giudice potrà imporla come “sanzione sostitutiva”.

La nuova previsione del reato renderà più facile l’esecuzione dell’espulsione (che già oggi, lo

Note

* Questo scritto riproduce sostanzialmente, in un unico testo, i due articoli dello stesso autore pubblicati su *Il Sole 24 Ore*: “Le vie del mare e quelle della legge”, 136, 19 maggio 2009, p. 1 e 15; “Criminalizzare? È inutile”, 182, 4 luglio 2009, p. 13.

ripeto, è prevista)? Non si direbbe proprio: gli ostacoli reali che sussistevano prima (la difficoltà di identificare lo straniero, il mancato accordo dello Stato di provenienza, l'assenza di mezzi di trasporto e, per altro verso, nel caso di persone che si trovano in Italia da tempo, l'esigenza di tener conto dei loro effettivi legami sociali e familiari) continuano a esserci anche dopo; come era già possibile prima, anche dopo sarà possibile soltanto trattenere lo straniero nei centri di identificazione ed espulsione (con la nuova legge fino a sei mesi), ma nessuna facilitazione vi sarà al suo effettivo allontanamento dal territorio dello Stato. La nuova ipotesi di reato non consente d'altronde di procedere all'arresto, né può dar luogo a forme di detenzione diverse dal trattenimento nei centri in vista dell'esecuzione dell'espulsione, già oggi possibile. Se poi l'esecuzione dell'allontanamento è possibile, o quando diviene possibile, essa poteva e può avvenire anche indipendentemente dal procedimento e dalla condanna penale. E allora?

Si potrebbe pensare che la previsione del reato incrementi, rendendole obbligatorie, le denunce degli stranieri in posizione di irregolarità da parte dei pubblici ufficiali che vengano a conoscenza di tale situazione nell'esercizio o a causa delle loro funzioni. Questo non varrebbe, comunque, nel caso dei medici e degli addetti alle strutture sanitarie, poiché resta (per fortuna) la norma speciale, a tutela del diritto fondamentale alla salute, che esclude qualsiasi obbligo di denuncia. L'accesso a tali strutture da parte dello straniero irregolare "non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità", salvo l'obbligo di referto nei casi in cui emerga la commissione di un "delitto" perseguibile d'ufficio, e sempre che non si esponga l'interessato a un procedimento penale: quindi l'ipotesi dello straniero irregolare che si fa curare resta sicuramente fuori.

Per il resto, in realtà, la minaccia di segnalazione all'autorità di situazioni di irregolarità degli stranieri consegue non tanto alla previsione del nuovo reato, quanto ad altre disposizioni della legge, che si riferiscono alla necessità di esibire il permesso di soggiorno per accedere al matrimonio o ad altri atti di stato civile, o all'obbligo di segnalazione da parte delle agenzie di trasferimento di denaro all'estero.

Qui emerge però una "filosofia" della legge, invero di per sé assai discutibile: l'idea cioè di fare "terra bruciata" attorno agli stranieri irregolari, impedendo loro od ostacolando l'accesso a prestazioni e servizi pubblici (su altro piano, va in questa direzione anche la pretesa di verificare le condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio ai fini dell'iscrizione anagrafica, non solo per gli stranieri). Filosofia discutibile e anzi francamente inaccettabile, perché si rischia di attentare a diritti fondamentali della persona, e perché l'unico effetto probabile di queste misure è quello di far "scompare" le persone, invece di farle emergere, senza peraltro ridurre significativamente la presenza di fatto degli irregolari.

Alla fine, la sensazione è che resti, del nuovo reato, quasi solo un "effetto annuncio", non già nei confronti degli stranieri, ma nei confronti degli elettori. È questo il vero, grande limite della politica dell'immigrazione che tende purtroppo a prevalere nel nostro Paese. Si inseguono e si alimentano paure quotidiane di cittadini indotti a considerare l'immigrazione come una sorta di flagello da cui difendersi solo con misure di ordine pubblico, invece che avere il coraggio di affermare come necessarie, e di cominciare a praticare, politiche di lungo periodo che mirino alle radici del problema.

Occorrerebbe allora disciplinare meglio e favorire l'immigrazione legale, anche quella dei migranti "economici", favorendo la ricerca di condizioni decenti di lavoro e di alloggio a chi cerca da noi possibilità di vita che non trova nei Paesi di origine; combattere seriamente il lavoro nero, che è probabilmente il fenomeno che trattiene sul territorio più "irregolari", e quindi facilitare l'accesso al lavoro regolare; consentire largamente il ricongiungimento con i familiari (il migrante solo è sicuramente più esposto al rischio delinquenza del migrante inserito nel Paese con la sua famiglia); attuare seri programmi di integrazione, favorendo l'acquisto della cittadinanza e (forse soprattutto) mettere in campo le energie straordinarie e risorse imponenti dei Paesi sviluppati per combattere lo scandalo di disuguaglianze sempre più intollerabili a livello internazionale. È l'obiettivo cui guarda la Costituzione, quando pone come fine ultimo della politica

internazionale la realizzazione di un ordine che assicuri "la pace", ma anche "la giustizia fra le Nazioni" (articolo 11).

Invece noi siamo ancora alle prese con i "flussi" delle quote di qualche anno fa, "flussi" intesi formalmente a consentire l'arrivo di nuovi migranti, e che in realtà servono a regolarizzare chi già si trova qui; le procedure per il rinnovo dei permessi di soggiorno (non parliamo di quelle per la richiesta della cittadinanza) sono straordinariamente lunghe; abbiamo da poco ristretto, e non allargato, le possibilità di ricongiungimento familiare; le risorse per i servizi sociali (suscettibili anche di creare integrazione) sono ridotte e non aumentate; di fronte alla difficoltà, se non impossibilità, di attuare le espulsioni non troviamo di meglio che creare un nuovo reato, prolungare nel tempo la paracarcerazione nei centri ribattezzati "di identificazione ed espulsione", o ricorrere all'arresto e alla carcerazione vera (e inutile) di coloro che si sottraggono all'ordine di allontanamento.

E se ora si regolarizzano badanti e colf è solo per l'egoistico timore di privare le famiglie di un sostegno ad esse necessario.

A loro volta, le politiche locali assai spesso sono andate nella direzione di discriminare, non di rado illegittimamente, nell'accesso ai servizi pubblici e alle prestazioni sociali, e nell'esercizio di diritti elementari come la libertà religiosa, gli stessi immigrati regolari.

Infine, dal 1992, una convenzione del Consiglio d'Europa impegna gli Stati aderenti a riconoscere agli stranieri regolarmente residenti da cinque anni l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali.

L'Italia non aderisce a questa parte della convenzione, e dunque, nelle nostre città, centinaia di migliaia di stranieri che vivono, lavorano, pagano le tasse e usano i servizi locali sono esclusi dall'elementare diritto di partecipare alla scelta degli amministratori.

Fino a quando la nostra "civile" società italiana continuerà a chiedere alla politica di emanare sempre nuove gride, anziché chiedere di affrontare con razionalità i problemi reali nelle loro radici effettive, e con i mezzi adeguati?