

IMMIGRAZIONE E ASILO: UNA NUOVA LEGGE A MISURA DI CHI?

*Un approfondimento
della proposta di legge del Governo*



Associazione Centro Astalli

Pubblicazione a cura di:
Associazione Centro Astalli per l'Assistenza agli Immigrati
Jesuit Refugee Service - Italia
Via degli Astalli, 14/a - 00186 Roma
Tel 06.69700306 - Fax 06.6796783
Email: astalli@jesref.org

Maggio 2002

PREMESSA

Nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge proposto dal Governo su immigrazione e asilo si è sviluppato tra le forze politiche, quelle sociali, nella stessa opinione pubblica un vivace dibattito. Bisogna dire che talvolta si è trattato di discussioni fumose e spesso propagandistiche, centrate più su slogan che sull'osservazione della realtà, e meno ancora sui bisogni e i diritti di immigrati e richiedenti asilo.

In questo opuscolo raccogliamo tre articoli, apparsi su *Civiltà Cattolica* e *Aggiornamenti Sociali*, che propongono una dettagliata analisi del disegno di legge, con sottolineature critiche delle novità previste in tema di ingressi e allontanamenti, lavoro, ricongiungimenti familiari e asilo politico.

Si tratta di studi approfonditi, utili a conoscere meglio la materia di cui si discute ed anche le diverse posizioni e proposte di molte associazioni ed organismi del mondo cattolico e della società civile.

Gli articoli sono preceduti da una introduzione di Padre Vittorio Liberti, Superiore dei Gesuiti italiani, e seguiti da una Dichiarazione dei Superiori Gesuiti Europei in occasione del 20° Anniversario della nascita del *Jesuit Refugee Service*.

L'auspicio è che aumenti l'informazione e la conoscenza delle norme in discussione, ma soprattutto il confronto e il dialogo tra le forze politiche e sociali impegnate nel campo dell'immigrazione e dell'asilo. È in gioco il destino di migliaia di persone.

Associazione Centro Astalli

IL DISEGNO DI LEGGE SU IMMIGRAZIONE E ASILO: UNA CONCEZIONE DELLA PERSONA TROPPO MERCANTILE

Non poche preoccupazioni

Il disegno di legge su immigrazione e asilo approvato di recente dal Senato e ora in discussione alla Camera suscita non poche preoccupazioni, come evidenziano bene gli articoli di P. Francesco Occhetta, P. Michele Simone e P. Paolo Ferrari, pubblicati di recente su Aggiornamenti sociali (gennaio 2002) e Civiltà Cattolica (19 gennaio e 26 febbraio 2002).

Ciò che più colpisce è l'approccio fortemente negativo verso gli immigrati e i richiedenti asilo contenuto nel ddl. Non vi si ritrova infatti alcuna espressione che sottolinei la loro dignità né l'apporto che essi danno allo sviluppo dell'Italia. Le preoccupazioni che hanno guidato la formulazione degli articoli del ddl riguardano soltanto la sicurezza e il benessere degli italiani, con una visione tra l'altro miope perché tutti sanno che senza il lavoro degli immigrati la crescita di questo paese sarebbe seriamente a rischio.

L'altro, lo straniero è visto soprattutto come un avversario minaccioso. Le valutazioni e le soluzioni prospettate dal ddl risentono di questa paura che poco si concilia con l'insegnamento della Chiesa e il magistero del Papa Giovanni Paolo II.

Rimettiamo al centro l'attenzione alla persona

La Chiesa sostiene un approccio alla problematica dell'immigrazione e dell'asilo politico e, in verità ad ogni ambito della vita sociale, incentrato sulla persona come portatrice di valore unico ed irripetibile ed espressione della volontà creatrice di Dio.

Ogni persona, dal concepimento all'ultimo respiro, è titolare di alcuni diritti fondamentali ed inalienabili quali la possibilità di vivere in sicurezza, di avere il cibo necessario, un tetto, le cure mediche, l'istruzione. Per la Chiesa è sacrosanto il diritto dell'individuo a cercare altrove tali beni essenziali, se non può averli assicurati nel luogo dove si trova. E chi direttamente o indirettamente ostacola tale ricerca non può dirsi cristiano. A tali diritti corrispondono evidentemente dei doveri, quali quello di contribuire al benessere della collettività con il proprio lavoro e di rispettarne le leggi.

Resta dunque decisivo per la Chiesa l'affermazione e il rispetto in sé della dignità della persona. La dignità infatti non è data dal permesso di soggiorno o dal contratto di soggiorno. Il rispetto non è dovuto soltanto ai cittadini dello stato ma a tutte le persone che vi si trovano. Chi, senza colpa, è nato in situazioni di estrema precarietà oppure ha subito soprusi, non può continuare a vedersi negati i propri diritti fondamentali da chi, senza merito, è nato in situazioni protette e di benessere.

Le norme sugli immigrati

Una normativa che voglia contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina deve innanzi tutto evitare di costringere alla clandestinità quegli immigrati che aspirano ad un inserimento legale nel nostro paese. Le norme introdotte dal ddl invece, restringendo i canali di ingresso, vanno nella direzione opposta, con il forte rischio che aumentino gli ingressi irregolari.

In quest'ottica appare necessaria una riconsiderazione del "contratto di soggiorno", secondo il quale il lavoratore immigrato può restare in Italia solo se e fino a quando produce ricchezza. Questa è una visione della persona dell'immigrato meramente mercantile.

Anche il rapporto tra famiglie italiane e persone immigrate è reso più difficile cessando l'istituto dello "sponsor", che andrebbe invece ripristinato.

Sui ricongiungimenti familiari, infine, sono stati adottati criteri troppo restrittivi, che di fatto escludono fratelli e genitori e che certamente non aiutano l'integrazione delle famiglie immigrate.

Le norme sull'asilo

Anche i due articoli sull'asilo suscitano non poche preoccupazioni, poiché, negli effetti che produrranno, vanno ben oltre le finalità che il ddl si è dato in merito, ossia impedire le domande strumentali di asilo da parte di chi è già stato fatto oggetto di un provvedimento di espulsione. Viene infatti completamente stravolta la procedura attuale senza dare sufficienti garanzie che in Italia sia applicato tale diritto. Sarebbero ben pochi coloro la cui domanda di asilo potrebbe essere esaminata secondo la procedura ordinaria, perché secondo il ddl, le cinque categorie di richiedenti che possono essere trattenuti ed avviati alla procedura accelerata in quanto sospettati di porre una domanda strumentale, raccolgono la quasi totalità dei richiedenti asilo. Così si ripropone quella schizofrenia culturale, già molto diffusa ad opera dei mass-media, secondo la quale i rifugiati vanno aiutati finché restano nei campi profughi a morire di inedia. Quando tentano di arrivare in Italia sono invece da considerare una minaccia alla nostra sicurezza e al nostro benessere.

Promuovere il dialogo

Appare evidente come sulla proposta di legge del governo sia necessario un maggior dialogo tra le forze politiche e sociali impegnate nel campo dell'immigrazione e dell'asilo. È in gioco il destino e la sopravvivenza di migliaia di persone.

Occorre ascoltare, valutare, riflettere. A chi giovano provvedimenti "blindati", che devono essere approvati così come sono stati proposti, senza la possibilità di sostanziali miglioramenti?

In una democrazia matura ben altri dovrebbero essere i presupposti di una legge sull'immigrazione: soprattutto i diritti e la dignità degli immigrati, che già partono da una situazione di svantaggio.

L'impegno della Compagnia di Gesù

Numerose sono le opere della Compagnia di Gesù per il servizio ai rifugiati e immigrati. I recenti avvenimenti ci spingono ad un

impegno maggiore nell'accoglienza e nell'approccio solidale alle persone costrette a lasciare i loro paesi.

Scrivevano i Provinciali Gesuiti Europei, nella loro Dichiarazione di Bruxelles, del novembre 2000: "Esiste una differenza fra chi fugge per aver salva la vita e chi fugge dalla miseria. Ma anche fuggire dalla miseria è un diritto legittimo e merita una risposta, sia a lungo termine, attraverso l'assistenza ben mirata a Paesi in via di sviluppo, e sia a breve termine, con un atteggiamento solidale verso chi proviene da Paesi poveri".

È un impegno che scaturisce naturalmente dal confronto con la Parola, con Gesù, buon samaritano.

Il buon samaritano usa l'intelligenza per capire la realtà, vede chi è l'altro, vede che ha bisogno di essere curato per le sue ferite e non si ferma a fare a questi un bel discorso sulla sicurezza dei cittadini o sul permesso di soggiorno.

Il Samaritano è mosso dalla stessa tenerezza di Gesù e si fa "prossimo" del moribondo, senza neppure chiedersi se è un amico o un nemico, un connazionale o uno straniero. Sa che ha bisogno di lui, accoglie il suo silenzioso appello, l'appello di chi non ha neanche la forza o ha vergogna di gridare aiuto. Il Samaritano è un uomo libero: libero da pregiudizi, da interessi di parte. E' fermamente determinato a prendere a cuore fino in fondo la situazione di bisogno dell'altro, a impegnare la sua persona per il bene dell'altro, ad assumersi la responsabilità di una solidarietà senza frontiere.

Un appello al lavoro comune

Lo stile del servizio della Compagnia di Gesù in favore di immigrati e rifugiati vuole essere, quanto più possibile, quello del camminare insieme:

- con gli **organismi della Chiesa italiana**, soprattutto Caritas e Fondazione Migrantes, e con gli altri **ordini religiosi**, che da sempre si caratterizzano per il servizio ai poveri e agli immigrati in particolare. Le nostre parrocchie, le nostre associazioni non possono non schierarsi a fianco di tanto dolore, contro dichiarazioni e atteggiamenti razzisti ed*

egoistici, anche se talvolta abilmente celati dietro la maschera di quello che viene definito “un sano realismo”;

- *con i **cristiani laici**, impegnati in Parlamento, in politica, nella società civile.*

Abbiamo a che fare con un fenomeno migratorio mondiale che non è certamente transitorio e che non si può risolvere con un maggiore controllo delle frontiere. Si tratta di una realtà che è ormai parte integrante della nostra società e con cui dobbiamo imparare a convivere.

L'improvvisazione non basta più. Aumenta per tutti la responsabilità di preparare la convivenza;

- *con persone di altre **confessioni cristiane**, di altre **fedi religiose** e con **non credenti** impegnati sui temi dell'accoglienza agli immigrati. Lavorare per i diritti dei più poveri, per restituire dignità e coraggio a persone che hanno già subito tante prove, può continuare ad essere un terreno fecondo di incontro e di impegno comune per uomini di buona volontà.*

Un impegno di speranza

Gli immigrati, i rifugiati ci parlano della speranza. L'aver affrontato un viaggio che probabilmente ha messo a repentaglio la loro stessa esistenza, l'aver venduto tutto quello che avevano nel loro Paese, l'essere sfuggiti a minacce e persecuzioni, il voler cominciare daccapo in un contesto completamente nuovo e sconosciuto, tutto questo ci parla di speranza. O meglio, insegna di nuovo cosa sia la speranza a noi che siamo diventati analfabeti di questa virtù. Noi che abbiamo tutto più o meno a poco prezzo, viviamo profondamente a contatto con tanti immigrati che devono conquistare tutto, mettendo ogni volta in gioco la loro vita e tutto ciò che hanno.

P. Vittorio Liberti

Superiore dei Gesuiti italiani

SOLO LAVORATORI O ANCHE PERSONE?

Verso la nuova Legge su immigrazione e asilo

Francesco Occhetta S.I.

Il 12 ottobre 2001 il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo del **disegno di legge** (ddl) in materia di immigrazione e asilo¹. Il 14 novembre il testo è stato assegnato in sede referente alla Commissione Affari Costituzionali del Senato. Per diventare legge dello Stato sarà necessaria l'approvazione dei due rami del Parlamento, prevista nei primi mesi dell'anno.

Nella relazione illustrativa il Governo indica le ragioni della riforma: "L'esigenza di innovare profondamente l'attuale disciplina in materia di immigrazione, ad oltre tre anni dall'entrata in vigore del citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, costituisce oramai una necessità ineludibile, unanimemente avvertita tra coloro che, a vario titolo, operano nelle istituzioni e nella società civile e che si trovano nell'impossibilità di offrire soluzioni adeguate alle molteplici problematiche che il fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria ha sviluppato nel nostro Paese. La **linea guida** seguita dal provvedimento è quella di giustificare l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per **soggiorni duraturi solo in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa** sicura e lecita, di carattere temporaneo o anche di elevata durata"².

¹ Il ddl contiene modifiche al Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) e al Decreto legge n. 416 del 30 dicembre 1989, convertito nella Legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. Legge Martelli).

² La relazione è reperibile in <www.senato.it>.

A riprova della **natura controversa della materia**, le **tensioni politiche** non si sono fatte attendere. Poche settimane dopo l'approvazione del Governo, i Presidenti delle Regioni, convocati alla Conferenza Stato-Regioni per esprimere un parere obbligatorio ma non vincolante, si sono divisi. Da una parte i Presidenti delle Regioni a guida di centro-sinistra, più il Presidente della Calabria, di centro-destra, hanno bocciato il ddl, esprimendo un dissenso di fondo sul suo impianto culturale, politico e sociale; dall'altra i Presidenti delle Regioni guidate da uno schieramento di centro-destra (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto) sono riusciti a inserire 7 emendamenti volti a rafforzare la collaborazione con lo Stato sulla gestione dei flussi migratori.

Dopo questa prima tappa, il Ministro per gli Affari Regionali, La Loggia, ha assicurato che **il Governo manterrà** al riguardo **un atteggiamento di ascolto** proficuo e produttivo: "Come abbiamo fatto con le Regioni, sentiremo la voce dei parlamentari, non chiudendoci all'eventualità di altre modifiche" (Dichiarazione all'agenzia ANSA, 12 ottobre).

A partire da questa disponibilità, dopo una sommaria analisi delle principali modifiche contenute nel ddl, riporteremo alcune voci che hanno espresso elementi di critica costruttiva.

1) Le principali modifiche al Testo Unico sull'immigrazione

Il ddl n. 795 andrebbe a modificare il TU in materia di immigrazione che si compone di 49 articoli, raggruppati nei seguenti sei Titoli: Tit. I, *Principi generali* (artt. 1-3); Tit. II, *Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato* (artt. 4-20); Tit. III, *Disciplina del lavoro* (artt. 21-27); Tit. IV, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori* (artt. 28-33); Tit. V, *Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale* (artt. 34-46); Tit. VI, *Norme transitorie e finali* (artt. 47-49).

L'analisi che seguirà spiegherà come cambierebbe il TU se venisse approvato il ddl. Si farà riferimento alla numerazione

dell'articolato del TU quale risulterebbe se tutte le modifiche proposte fossero approvate.

a) Regolazione delle politiche migratorie

Il Titolo I continua a disciplinare i diritti e i doveri dello straniero e a regolare le politiche migratorie. Tre sono le novità. Nell'elaborazione dei programmi di cooperazione bilaterale con i Paesi non appartenenti all'UE, il Governo terrà conto della **“collaborazione prestata dai Paesi interessati al contrasto delle organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina”** (art. 1); viene creato un **Comitato interministeriale** per il coordinamento e il monitoraggio dell'immigrazione, assistito da un gruppo tecnico di lavoro (art. 2 *bis*); viene innovata la **programmazione delle quote massime di stranieri** da ammettere in Italia (art. 4, c.3).

b) Ingressi e allontanamenti

Il Titolo II, concernente la regolazione dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento dal territorio dello Stato, subirebbe modifiche significative.

Principali modifiche contenute nel ddl n. 795

- collegamento del permesso di soggiorno con lo svolgimento di un'attività lavorativa;
- allungamento da 5 a 6 anni del periodo di soggiorno regolare necessario per ottenere la carta di soggiorno;
- soppressione della c.d. sponsorizzazione da parte dei privati;
- ampliamento del numero dei casi di espulsione con accompagnamento alla frontiera;
- prolungamento da 30 a 60 giorni della permanenza degli immigrati clandestini nei centri di permanenza temporanea;
- riduzione del periodo di soggiorno per l'iscrizione nelle liste di collocamento in caso di licenziamento;
- forti limiti ai ricongiungimenti familiari;
- trattenimento del richiedente asilo in centri appositi in determinati casi, e procedura accelerata per i casi di sospetta elusione delle norme sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri.

Per poter soggiornare nel nostro Paese, **gli immigrati dovranno avere un'occupazione**. Il **permesso di soggiorno verrebbe nei fatti sostituito dal c.d. contratto di soggiorno** (art. 5, c. 3 *bis*), la cui durata sarà legata a quella del contratto di lavoro.

Con la normativa proposta, coloro che hanno già ottenuto un permesso di soggiorno a tempo indeterminato dovrebbero rinnovarlo ogni due anni, mentre il periodo di residenza necessario per ottenere la carta di soggiorno³ passa da 5 a 6 anni (art 9, c. 1). L'aumento di un anno sembra contrastare con la proposta di direttiva europea sui soggiorni di lunga durata, che fissa in 5 anni la durata massima dei permessi di soggiorno a tempo determinato (cfr. Proposta della Commissione COM [2001] 127).

Il permesso di soggiorno per i lavoratori stagionali avrebbe una durata non superiore ai 9 mesi, ai 12 per i contratti a tempo determinato, mentre avrebbe durata biennale rinnovabile per i contratti a tempo indeterminato (art. 5, c. 3 *bis*).

Due sono le **condizioni** previste per la stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato **da parte del datore di lavoro**: garantire un'adeguata sistemazione abitativa e impegnarsi al pagamento delle spese di rientro dell'immigrato nel Paese di provenienza (art. 5 *bis*).

La situazione dei cittadini stranieri che raggiungono la maggiore età in Italia o che sono nel Paese per motivi di studio e di formazione si complicherebbe notevolmente. Per poter rimanere in Italia, essi dovrebbero convertire il permesso di soggiorno prima della sua scadenza e previa stipula del contratto di soggiorno per lavoro (art. 6, c. 1). Il lavoro diventa dunque ***conditio sine qua non per la permanenza***.

³ La carta di soggiorno è un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Dopo 5 anni di residenza in Italia, il TU attualmente in vigore offre agli immigrati la possibilità di convertire il permesso di soggiorno, soggetto a frequenti rinnovi, in carta di soggiorno, che riconosce all'immigrato e alla sua famiglia particolari garanzie in ordine alla permanenza in Italia, abilita allo svolgimento di ogni attività e non è soggetto a revoca per il venir meno delle fonti di reddito.

Per quanto riguarda le **disposizioni contro l'immigrazione clandestina** (art. 12), si introdurrebbero parecchi cambiamenti. Per gli scafisti e i mediatori che favoriscono l'ingresso di clandestini è prevista la reclusione da 4 a 12 anni e la multa di 30 milioni per ogni straniero di cui si è favorito l'ingresso (art. 12, c. 3). Pene ancora più dure, che vanno da 5 a 15 anni di reclusione e a una multa di 50 milioni, sono previste per coloro che favoriscono l'ingresso di cittadini o cittadine straniere da destinare alla prostituzione (art. 12, c. 3 *bis*)⁴.

Queste norme sul favoreggiamento sembrano conformarsi alla Convenzione contro la criminalità transnazionale stipulata a Palermo nel 2000 e firmata dall'Italia e da altri 120 Paesi. Ma le modifiche all'articolo continuano e prevedono addirittura che le navi da guerra o in servizio di polizia, se sospettano che un'imbarcazione trasporti clandestini, possano "fermarla, sottoporla ad ispezione e sequestrarla" (art. 12, c. 9 *bis*) anche in acque internazionali e nonostante abbia bandiera straniera.

L'**art. 13**, riguardante l'**espulsione amministrativa**, appare praticamente riscritto. L'espulsione sarebbe disposta "con decreto nominativo immediatamente esecutivo anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato" (art. 13, c. 3). Lo straniero espulso che tenti il rientro sarebbe punito con la reclusione da 6 a 12 mesi e, scontata la pena, sarebbe espulso con accompagnamento alle frontiere.

Gli stranieri trovati con un permesso di soggiorno scaduto da più di 60 giorni, del quale non fosse stato ancora chiesto il rinnovo, sarebbero espulsi con intimazione di lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni (art. 13, c. 5).

Si prevede la creazione di un rito abbreviato di impugnazione del decreto di espulsione: il ricorso andrebbe presentato entro 60 giorni e un tribunale in composizione monocratica lo

⁴ Stupisce l'indicazione dell'importo delle sanzioni pecuniarie solo in lire e non anche in euro in un ddl che, se approvato, entrerà in vigore nei primi mesi del 2002.

accoglierebbe o respingerebbe entro 20 giorni dal deposito (art. 13, c. 8).

Per i cittadini stranieri sottoposti a condanna penale, raddoppierebbe, da 5 a 10 anni, anche il divieto di rientro. Coloro infatti che commettono reati non gravi, la cui pena non superi i 2 anni di reclusione, hanno la facoltà di chiedere di essere espulsi anziché finire in carcere, ma con il divieto di rientrare in Italia prima di 10 anni dalla data dell'espulsione (art. 13, c. 14).

La **riformulazione dell'art. 13** ha suscitato rilevanti **riserve nella dottrina**. Da una parte l'articolo rischia di violare la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 della Costituzione, come ha recentemente confermato la Corte Costituzionale nella sentenza 105/2001, in cui si ritiene che l'accompagnamento immediato alla frontiera sia una misura limitativa della libertà personale da sottoporre a convalida dell'autorità giudiziaria entro 48 ore. Inoltre sembra contrastare con la legge n. 98/1990, che impone di concedere agli stranieri già regolarmente soggiornanti un termine per potersi difendere contro l'espulsione, salvo che questa sia eseguita per gravi motivi di ordine pubblico.

Per i clandestini la permanenza nei Centri di Permanenza Temporanea potrebbe essere prolungata su richiesta del questore a 60 giorni, il doppio dei 30 attuali, per dare più tempo alle autorità di fare accertamenti (art. 14, c. 5).

Non sarebbero toccati gli artt. 18, 19 e 20, che regolano il soggiorno per motivi di protezione sociale, i divieti di espulsione e di respingimento e le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali. Rimarrebbe immutata quindi, per motivi umanitari, la tutela per gli stranieri soggetti a violenza e sfruttamento e per soggetti esclusi dai provvedimenti di espulsione (ad es. minori e donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi al parto).

c) Il lavoro

Il Titolo III si apre disciplinando il lavoro degli immigrati nel nostro Paese. Anche in questa parte si propongono mo-

difiche sostanziali. All'interno del meccanismo delle quote, stabilite annualmente con Decreto del Presidente del Consiglio, si creerebbe una corsia preferenziale per i figli, nipoti o pronipoti di emigranti italiani (art. 21, c. 1).

Muterebbero anche le **norme sulle assunzioni**. Per assumere un lavoratore straniero, il datore di lavoro dovrebbe presentarne richiesta allo sportello unico per l'immigrazione, che il ddl prevede di istituire presso ogni Prefettura, il quale trasmetterebbe la richiesta all'Ufficio Provinciale del Lavoro. Questo avrebbe il compito di verificare, per via telematica ed entro 20 giorni, la non disponibilità di lavoratori italiani o comunitari a occupare il posto vacante. Solo dopo il completamento di questo iter si potrebbe procedere all'assunzione del lavoratore straniero (art. 22, c. 4). Risultano inasprite anche le norme contro chi dà lavoro a clandestini: è previsto l'arresto da 3 a 12 mesi, più un'ammenda di 5 milioni per ogni straniero (art. 22, c. 5).

Nel caso di **perdita del lavoro**, lo straniero non sarebbe costretto a lasciare immediatamente il territorio nazionale, ma avrebbe diritto di restare per cercarne un altro. Riducendo tuttavia il periodo da 1 anno a 6 mesi (art. 22, c. 11), si rischia di impedire la frequenza a corsi professionali o di aggiornamento.

L'art. 23 sarebbe completamente modificato. **Si sopprimerebbe la figura del c.d. sponsor**, utile per un contatto diretto tra datore di lavoro e lavoratore straniero prima dell'assunzione e per favorire il suo inserimento nel mondo del lavoro. In due anni 30.000 stranieri sono entrati in Italia con questa procedura.

Per sostituire la figura dello sponsor, il ddl prevede **corsi di formazione nei Paesi d'origine**: chi li frequenterà, avrebbe più possibilità di essere assunto in Italia attraverso le nostre Ambasciate. In concreto le Regioni potranno istituire corsi di formazione nei Paesi non appartenenti all'UE per preparare lavoratori da inserire eventualmente in aziende italiane operanti sia sul territorio nazionale sia nello Stato dove viene svolta la formazione. Questa proposta manca tuttavia di copertura finanziaria e rischia di rimanere teorica.

d) I ricongiungimenti familiari

In base al tu attualmente in vigore i ricongiungimenti familiari sono possibili, in alcuni casi, anche fino al terzo grado di parentela. La proposta del Governo **li limita al coniuge e ai figli minori**. I genitori dell'immigrato potrebbero raggiungerlo solo se questi è figlio unico e se non dispongono di fonti di sostentamento nel loro Paese (art. 29).

Posto il **diritto a vivere con la propria famiglia, riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo**, non si esclude che le nuove disposizioni possano essere impugnate presso la Corte dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, in quanto contrastanti con questo diritto.

La dottrina avverte inoltre che facilmente si potrebbe incorrere nella violazione del diritto di formare una famiglia, garantito dalla Costituzione e dalle norme internazionali, per es. dall'art. 16, c. 3, della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* e dall'art. 12 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. Rimarrebbero immutate le norme di carattere sociale comprese nei Titoli V e VI, quali la partecipazione dello straniero al Servizio Sanitario Nazionale, l'integrazione scolastica e il diritto alla casa.

2. Valutazioni generali

L'impianto delle modifiche proposte dal Governo pare focalizzarsi **esclusivamente** su **due obiettivi**: la repressione dell'immigrazione clandestina e il contributo del lavoratore immigrato al sistema produttivo. Regolare l'ingresso e il soggiorno solo con questi criteri ci induce a domandarci quale visione d'uomo e di società soggiaccia a questo ddl, e soprattutto quali effetti concreti produrrà questa scelta.

Il modo di procedere adottato dal Governo lascia adito a non poche perplessità: basti pensare che la Consulta sull'immigrazione - l'organismo rappresentativo di tutte le organizzazioni che si occupano di immigrazione - non è mai stata convocata durante la fase di elaborazione del ddl.

Il ddl prevede che, nell'elaborazione dei programmi di cooperazione, il Governo debba **tener conto della collaborazione dei Paesi di origine alla repressione** dell'immigrazione clandestina. **La politica di cooperazione** del nostro Paese risulterebbe **asservita strumentalmente a un obiettivo che non le è proprio**, senza che vengano aumentate le già scarse risorse disponibili. Parrebbe più adeguato prevedere invece programmi specifici di collaborazione per la repressione del traffico di esseri umani, dotati dei fondi aggiuntivi necessari. Esiste certamente un legame fra immigrazione e cooperazione, ma nel senso che una cooperazione efficace e dotata delle risorse adeguate può ridurre la pressione migratoria aumentando il livello di vita e di benessere nei Paesi di origine.

Una normativa che voglia contrastare l'immigrazione clandestina deve innanzi tutto **evitare di costringere alla clandestinità** quegli immigrati che aspirano a un inserimento legale⁵. Cancellando l'istituto dell'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro – non condizionato alla stipula di un contratto di lavoro – si precluderebbe ogni possibilità di immigrazione legale per chi vuole inserirsi in settori a bassa qualificazione (ad es. imbianchino, manovale, bracciante agricolo). Si stima che almeno 150 mila stranieri vivano da anni in Italia in questa condizione, oppure lavorando in nero: con l'irrigidirsi della normativa sarebbero immediatamente considerati clandestini ed espulsi.

La necessità di non **rimanere senza lavoro rischia di peggiorare ulteriormente le condizioni di molti cittadini stranieri**, che saranno disposti ad accettare condizioni di sfruttamento pur di evitare l'espulsione. La nuova flessibilità del lavoro ha creato anche per gli italiani lavori temporanei e a tempo determinato, possibilità che rischia di rimanere preclusa ai lavoratori stranieri. In concreto questa proposta spingerà gli immigrati che perderanno il lavoro a diventare irregolari, con il rischio che aumentino la microcriminalità o la criminalità orga-

⁵ Per i dati statistici più recenti rimandiamo a FEMMINIS S., "Immigrazione in Italia", in *Aggiornamenti Sociali*, 11 (2001) 802-805.

nizzata. La soppressione dell'istituto dello *sponsor* renderà molto difficile la gestione del lavoro di cura degli anziani e di collaborazione familiare, entrambi in forte crescita nel nostro Paese.

Le Questure rischierebbero di trovarsi congestionate dalla necessità di rilasciare frequentemente (ogni 9, o 6, o addirittura 3 mesi), e in tempi brevissimi, i rinnovi del permesso di soggiorno legati ai rinnovi contrattuali. Il ddl non prevede infatti un aumento degli organici a fronte delle accresciute necessità.

Anche le modifiche al Tit. III domandano una riflessione. Si impongono infatti **pesanti oneri burocratici per i datori di lavoro**: rinnovo annuale del contratto e obbligo di provvedere un'abitazione all'immigrato, pena la nullità del contratto di soggiorno. Pare evidente il tentativo di scoraggiare il più possibile il ricorso a manodopera immigrata, aumentandone notevolmente il costo. Tra l'altro, resta da verificare se misure di questo genere non rischino di strangolare alcuni settori produttivi di alcune parti del Paese; si introducono infatti forti rigidità nel reperimento di manodopera, diminuendo la competitività del sistema, e proprio in un momento in cui la flessibilità del lavoro viene indicata come ricetta vincente. In caso di rallentamenti produttivi dovuti a carenza di manodopera, a farne le spese sarebbero non soltanto gli immigrati non assunti, ma anche le imprese, costrette a limitare la produzione, e di conseguenza l'intero sistema economico⁶.

Particolarmente **pesante** risulterebbe anche **la normativa per le famiglie che intendano assumere una collaboratrice familiare** extracomunitaria: dovrebbero rivolgersi ai Consolati italiani nei Paesi d'origine e sperare che con la persona "asse-

⁶ A riguardo pare interessante la posizione assunta dalla Confindustria: "Confindustria considera necessario [...] tener conto del fatto che vi è una vasta gamma di lavori a modesto contenuto professionale per i quali la risorsa "immigrazione" extracomunitaria si rivela indispensabile e per i quali occorre effettuare una programmazione che si basi sulle reali richieste del mondo delle imprese" (Comunicato stampa del 27 luglio 2001, in <www.confindustria.it>).

gnata" si costruisca un rapporto positivo. Ogni anno inoltre si dovrebbe rinnovare il contratto di soggiorno, con tutta la trafila burocratica che questo comporta.

Una preoccupazione molto concreta è suscitata dalla soglia di reddito che gli anziani soli dovranno dimostrare di avere per assumere un lavoratore straniero per la loro cura: in base alle nuove circolari di riferimento del Ministero del Lavoro in applicazione del ddl, si tratta, ad esempio, di 99 milioni a Milano e 93 a Roma. Molti anziani risulteranno esclusi da questa soglia minima, e si calcola che, all'entrata in vigore delle modifiche al TU, 150.000 persone rischiano di rimanere senza assistenza⁷.

Parallelamente **aumenterebbe il peso burocratico a carico degli immigrati**, costretti a rinnovare il contratto di soggiorno ogni anno, in una condizione di forte e crescente precarietà. Ma come si potrà allora favorire quell'integrazione sociale dell'immigrato, tanto importante per assicurare stabilità e pace all'intera società, oltre che un armonico sviluppo delle sue potenzialità personali?

La proposta non tiene adeguato conto del diritto della persona a vivere con la propria famiglia, intesa secondo la cultura di cui ciascuno fa parte: il limite ai soli parenti di primo grado impone infatti un modello di famiglia occidentale che non considera la situazione di altre culture, in cui, ad esempio, il legame verso i fratelli e le sorelle minori è particolarmente forte. In ogni caso, è difficile giustificare il divieto di ricongiungimento con i genitori a carico, i quali, al pari dei figli, sono parenti di primo grado del lavoratore residente in Italia. Anche nel caso di parenti inabili al lavoro è evidente che il ricongiungimento costituisce una necessità vitale ed è in sintonia con i principi del diritto umanitario. Un caso di particolare gravità si verificherebbe qualora un ragazzo

⁷ Per sensibilizzare i parlamentari su questo punto, il 22 novembre 2001 la Comunità di Sant'Egidio ha organizzato di fronte alla Camera la manifestazione "Ho bisogno di te", cui hanno partecipato circa 1.000 persone, in larga parte anziani. Cfr DIETRICH R., "Gli anziani in piazza per difendere chi li assiste", in *L'Osservatore Romano*, 24 novembre 2001, 12.

giunto in Italia con i genitori, forniti di regolare permesso, all'età di 14 o 15 anni, non riuscisse a ottenere un contratto di lavoro o un permesso di soggiorno per proseguire gli studi fino al compimento della maggiore età: sarebbe obbligato a fare ritorno nel proprio Paese in cui ormai non avrebbe più forti legami.

3. La disciplina dell'asilo

Il Titolo II del ddl andrebbe a modificare l'art. 1 della c.d. Legge Martelli. Il Governo intende in questo modo evitare la strumentalizzazione delle richieste di asilo da parte di immigrati già allontanati per irregolarità di soggiorno. Nessuna misura è infatti prevista per coloro a cui è riconosciuto lo status di rifugiato.

Si introdurrebbe una procedura accelerata di pre-esame svolta da istituende commissioni territoriali, che potranno adottare decisioni immediatamente esecutive e difficilmente impugnabili. Si prevede anche l'istituzione di Centri di accoglienza per richiedenti asilo in cui attendere l'accoglimento o il rifiuto della domanda.

L'opportunità politica ancor prima che giuridica, suggerirebbe di separare le due parti del ddl in base alla fondamentale **distinzione tra migranti e richiedenti asilo**. I primi infatti abbandonano generalmente il loro Paese per cercare una vita migliore e al loro eventuale ritorno continuerebbero a godere della protezione del proprio Governo. I secondi invece fuggono da una minaccia da parte del Governo del Paese di cui sono cittadini e presentano a uno Stato straniero domanda di asilo per ottenere lo status di rifugiato. Evidentemente il loro forzato ritorno in patria li esporrebbe a rischi particolarmente gravi. Invece **le norme in esame rischiano di assimilare il richiedente asilo al semplice immigrato**.

In Italia un osservatorio privilegiato sul tema dell'asilo politico, che offre ogni anno formazione e informazioni a più di 8.000 richiedenti asilo, è la Fondazione Centro Astalli, con sede a Roma, legata alla Compagnia di Gesù e al suo impegno

per i rifugiati in tutto il mondo. In tabella, a pagina seguente, ne sintetizziamo le proposte.

Un altro **autorevole contributo** di riflessione e di proposta su questa parte del ddl viene dal **CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati)**. In una lettera firmata da Giovanni Conso e indirizzata al Vicepresidente del Consiglio, on. Fini, in data 31 ottobre 2001, viene ribadito che una legge organica dovrebbe curare i seguenti aspetti:

- attuare il dettato costituzionale sul diritto di asilo;
- abolire il doppio binario (asilo costituzionale e *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951), introducendo un'unica procedura per ambedue le forme di tutela;
- stabilire regole certe sulla presentazione di domande di asilo;
- introdurre il pre-esame delle domande da svolgersi rapidamente;
- garantire l'accoglienza e l'assistenza ai richiedenti asilo con delega ai Comuni e copertura dello Stato;
- prendere misure per l'integrazione dei rifugiati;
- istituire programmi per il rimpatrio volontario non appena esso diventasse possibile.

Proposte apprezzabili sul diritto di asilo esistono già in Parlamento. Del tutto condivisibile è il progetto di legge n. 1554, presentato dall'on. Trantino (AN). Pertanto, alla luce di queste riflessioni, parrebbe **più opportuno attendere la legislazione europea e procedere poi a una riforma organica della materia**⁸. Diversamente, per tentare di arginare un abuso, si rischia di ledere un diritto garantito dall'art. 10, c. 3, della Costituzione.

⁸ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, 20 luglio 2001. Proposte della Commissione: COM (2001) 528, recante norme sulla procedura comune agli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato; COM (2001) 181, sull'accoglienza di richiedenti asilo.

Proposte della Fondazione Centro Astalli

La Fondazione suggerisce la presentazione in tempi brevi di un ddl sul diritto di asilo che tenga in considerazione le proposte di direttive da parte della Commissione europea.

Di conseguenza viene chiesto:

- lo stralcio degli articoli riguardanti il diritto di asilo, in vista di un provvedimento più articolato;
- in subordine, la modifica degli articoli proposti dal Governo, in modo da ridurre le domande strumentali senza vanificare sostanzialmente l'accesso al diritto stesso.

In quest'ultimo caso, si avanzano le seguenti richieste:

- riconsiderare e ridurre i casi di "trattenimento" del richiedente asilo (secondo il ddl del Governo tale procedura verrebbe applicata alla stragrande maggioranza dei casi);
- ammettere un effetto sospensivo automatico del ricorso contro il respingimento della domanda d'asilo;
- prevedere finanziamenti per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

Occorre infine considerare che si tratta di una tutela rivolta a un numero relativamente ridotto di persone particolarmente esposte. Ogni anno vengono riconosciuti dallo Stato circa 2.500 rifugiati politici. Per quanto importante, non basta lanciare iniziative di raccolta di fondi per l'allestimento di campi profughi in Paesi lontani: un Paese come il nostro deve dotarsi degli strumenti giuridici necessari per accogliere chi ha bisogno di particolare protezione.

4. Alcune posizioni e proposte della società civile

Riteniamo molto significativo che associazioni tra di loro diverse per tipo di impegno e collocazione, abbiano espresso posizioni critiche rispetto al ddl di cui stiamo occupandoci.

Un punto di riferimento è stato dato dalla **Conferenza Episcopale Italiana**. Nella prolusione al Consiglio permanente del 24 settembre 2001, il card. Camillo Ruini, Presidente della

CEI, ha affermato: “Una questione aperta e assai delicata è quella delle normative che devono regolare l’immigrazione, sulle quali il Governo ha da pochi giorni licenziato un **disegno di legge orientato in senso piuttosto restrittivo** e già ora fortemente discusso, in attesa del confronto nelle sedi istituzionali. Occorre in realtà trovare un non facile **punto di sintesi** che contemperi da una parte le **esigenze di accoglienza** – motivate dalla solidarietà umana e dalle stesse necessità della nostra economia – e il **rispetto dei diritti inalienabili** delle persone e delle famiglie, dall’altra i criteri di un efficace **contrasto dell’immigrazione clandestina** e della possibilità di una proficua **integrazione nel nostro tessuto sociale**”⁹.

Significative sono anche le critiche e le proposte espresse dall’associazionismo e dal **volontariato cattolico**:

a) La **Caritas** italiana e la **Fondazione Migrantes**¹⁰ riconoscono la necessità di promuovere il lavoro regolare, ma esprimono preoccupazione per:

- lo stretto collegamento tra titolo di soggiorno e contratto di lavoro;
- la restrizione dei ricongiungimenti familiari;
- l’immediata applicazione dell’espulsione amministrativa con accompagnamento alla frontiera;
- il difficile accesso al diritto all’asilo.

b) La **Comunità di Sant’Egidio** è favorevole a non creare sanatorie indiscriminate, ma chiede di regolarizzare tutti gli immigrati già inseriti nel mondo del lavoro, in particolare quelli impegnati nel lavoro domestico.

c) In occasione della Giornata Nazionale delle Migrazioni, che la Chiesa ha celebrato il 18 novembre, ACLI, AGESCI, FOCSIV, MASCI, **Missionari Scalabriniani** e **“Nessun luogo è lontano”**,

⁹ <www2.chiesacattolica.it>. Per un quadro generale in cui si colloca questo intervento, cfr *Enchiridion della Chiesa per le Migrazioni - Documenti magisteriali ed ecumenici sulla pastorale della mobilità umana* (1887-2000), EDB, Bologna 2001.

¹⁰ Organismo della CEI per l’assistenza religiosa ai migranti.

hanno presentato un appello perché in sede di discussione parlamentare si proceda a una sostanziale revisione del ddl. Si legge nel documento: "Considerare il cittadino immigrato solo alla stregua di soggetto di forza lavoro, magari a costi inferiori a quelli di un cittadino italiano, non può essere la cultura di riferimento degli strumenti legislativi di cui si dota un Paese avanzato come l'Italia".

Anche dal sindacato si levano voci critiche. Oberdan Ciucci, responsabile del dipartimento politiche migratorie della CISL e presidente dell'ANOLF, la più grande associazione di lavoratori immigrati del Paese, ha dichiarato: "Il progetto di riforma del Governo Berlusconi non è frutto di un confronto preventivo con il sindacato e con le associazioni degli immigrati. [...] Il contratto di soggiorno provocherà precarietà e ricatti dei datori di lavoro" (Comunicato stampa del 15 settembre 2001).

A chiedere anche una diversa cultura politica dell'accoglienza è il **documento interreligioso** scritto e firmato dall'Associazione Martin Buber-Ebrei per la pace, dall'Associazione musulmana Arab-Roma, dall'Associazione Confronti e dalla Fondazione Centro Astalli.

In ultimo, proprio in seguito all'approvazione del ddl, **rappresentanti del volontariato, intellettuali ed esponenti delle società civile**, tra cui Norberto Bobbio, don Luigi Ciotti, Furio Colombo, Ernesto Olivero, Giovanna Zinconone e il Forum del terzo settore hanno lanciato un appello perché gli slogan non impediscano di costruire nel nostro Paese una politica ragionevole dell'immigrazione.

5. Conclusioni

L'ONU stima che nel giro dei prossimi 50 anni arriveranno in Europa 160 milioni di migranti per adempiere alcune mansioni lavorative e colmare la denatalità. È sufficiente questo dato per dire come il **fenomeno migratorio** sia **strutturale** e non congiunturale nella nostra società. Scoraggiare l'immigrazione significherebbe rallentare la nostra economia.

Tuttavia non sono unicamente le considerazioni economiche che possono giustificare una maggiore sicurezza nel Paese. È indubbio che questa vada garantita attraverso giuste sanzioni per gli immigrati che delinquono. La sicurezza **dei cittadini** e lo **sviluppo economico** devono essere certamente **tutelati**, ma **senza mettere a repentaglio i diritti e la dignità degli immigrati**, che già partono da una posizione di grave svantaggio. Semplicistiche generalizzazioni possono servire forse a guadagnare consensi elettorali, ma non possono trovare posto nella cultura di una democrazia matura, quale dovrebbe essere l'Italia.

(estratto da Aggiornamenti Sociali 1/2002 - pp. 22-33)

GLI IMMIGRATI IN ITALIA: UN PROBLEMA?

Michele Simone S.I.

Il 14 novembre dello scorso anno è stato assegnato alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il disegno di legge (S 795), approvato dal Consiglio dei ministri il 12 ottobre, che reca il titolo “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”¹: ha così avuto inizio l’itinerario parlamentare della normativa che esprime le scelte politiche del Governo Berlusconi in tema di immigrazione. Ci proponiamo perciò di tracciare prima un sintetico panorama della presenza degli immigrati in Italia² e poi di compiere un primo esame delle norme proposte all’esame del Parlamento.

Gli immigrati in Italia

La popolazione immigrata in Italia, secondo il *Dossier statistico 2001* della Caritas, registrata negli schedari del Ministero dell’Interno (e quindi con indicazioni approssimative della realtà) sarebbe di 1.388.153 persone al 31 dicembre 2000; con l’aggiunta della stima di tutti i minori e dei nuovi permessi si giunge a 1.686.606. L’incidenza percentuale sulla popolazione

¹ Attualmente la materia è regolata dal decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, la cosiddetta legge Turco-Napolitano dal nome dei ministri a cui si deve il testo, il quale modifica la precedente legge Martelli, cioè la Legge 28 febbraio 1990 n. 39.

² Ci rifacciamo ampiamente a CARITAS, *XI Rapporto sull’immigrazione. Dossier Statistico 2001*, Roma, Anterem, 2001 (www.caritasroma.it/immigrazione). Le pagine citate nel testo si riferiscono a questo volume.

italiana (57.844.017) degli immigrati sarebbe quindi del 3,9%³. La provenienza dei soggetti immigrati è così distribuita: Unione Europea 10,9%; altri Paesi europei 29,2%; Africa 27,8%; Asia 20%; America 11,9%; Oceania/ Apolidi 0,3%.

La ripartizione territoriale degli immigrati è così suddivisa: 31,2% nel Nord Ovest (Lombardia, Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta); 23,6% nel Nord Est (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna); 30,5% nel Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio); 10,3% nel Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) e 4,4% nelle Isole (Sicilia, e Sardegna). Infine i motivi del soggiorno in Italia vedono il lavoro al primo posto (60,5%) e la famiglia (inclusi adozioni e affidamenti) subito dopo (26,4%); lo 0,8% è motivato dall'asilo politico e dalla richiesta di asilo, mentre il restante 12,3% ha altri motivi.

Per completare il quadro è necessario accennare anche al fenomeno dell'immigrazione irregolare, sul quale non si dispone di alcuna stima attendibile. Il *Dossier* della Caritas ricorda la valutazione del prof. Enrico Blangiardo dell'Università di Milano che si attesta sulle 200.000 persone e quella dell'Eurispes che parla di 300.000 persone. "Si rimane, invece, fortemente perplessi – osservano i ricercatori della Caritas – quando la cifra viene raddoppiata, triplicata o quadruplicata, fino a parlare di due milioni e più di irregolari" (p. 88). Infine non va dimenticato che i respingimenti – cioè le azioni di contrasto che la polizia alle frontiere o i questori subito dopo (all'incirca in un quarto dei casi) pongono in essere per respingere al di là dei confini italiani i cittadini stranieri che hanno tentato di attraversarli o li hanno attraversati senza la dovuta autorizzazione – sono stati 45.157 nel 1988, 48.437 nel 1999 e 42.221 nel 2000. Invece i cittadini stranieri colpiti da provvedimenti di espulsione sono stati 53.099 nel 1998; 64.444 nel 1999 e 88.570 nel 2000.

³ Una incidenza più alta in Europa è presente in Lussemburgo (35,6%), Austria (9,1%), Germania (8,9%), Belgio (8,7%), Francia (6,0%) e Svezia (5,6%).

Il *Dossier statistico 2001* della Caritas delinea anche, fra l'altro, i tratti (cfr p. 31) più caratteristici dello scenario migratorio europeo degli ultimi anni: *a)* è aumentato in Europa l'impatto demografico della popolazione straniera, pur non risultando sufficiente per arrestare il declino demografico; *b)* anche se la maggior parte delle modifiche legislative ha come finalità quella di rafforzare i controlli e rendere più severe le condizioni di ingresso e di soggiorno, sono andati aumentando i flussi regolari e si sono allargati il ventaglio dei Paesi coinvolti e la diversificazione delle provenienze; *c)* i ricongiungimenti familiari hanno acquistato un'incidenza sempre più crescente; *d)* sono aumentate le presenze per asilo o motivi umanitari; *e)* ha acquistato maggiore importanza, per i benefici della sua flessibilità e per l'incidenza positiva sulla popolazione attiva, anche la manodopera temporanea, specialmente quella altamente qualificata; *f)* la persistenza dell'immigrazione irregolare indica le difficoltà che si incontrano nel controllare i flussi; *g)* la manodopera immigrata, che va più soggetta al rischio della disoccupazione, si inserisce in un numero crescente di settori: in quelli ad alta intensità di manodopera, ma anche nelle infrastrutture sociali e nei settori tecnologicamente avanzati.

Esaminando poi le prospettive della politica migratoria europea, sulla base anche di un documento della Commissione dell'Unione Europea⁴, il *Dossier* della Caritas ricorda che nel "documento viene dato per scontato che la pressione migratoria continuerà e che non sono pochi i vantaggi che ne possono derivare: "Anche se l'immigrazione non costituirà mai da sola una soluzione ai problemi del mercato del lavoro, i migranti possono apportare un contributo positivo a quest'ultimo, come anche alla crescita economica e alla stabilità dei nostri sistemi di protezione sociale". Non si tratta più di proporre misure a spezzoni bensì di co-

⁴ Cfr *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Une politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, 22.11.2000. COM(200)757 final.

struire, seppure con maggiore flessibilità, un quadro generale e comune, favorevole ai Paesi di accoglienza e a quelli di origine, che tenga conto degli interessi economici e demografici, dia grande importanza alle politiche di integrazione e, proprio perché si lasciano aperti i canali dell'immigrazione, combatta decisamente i traffici clandestini" (p. 33).

La Commissione Europea l'11 luglio 2001 ha presentato una proposta di direttiva per la concessione dei permessi di soggiorno ai cittadini extracomunitari, intesa come primo passo verso una politica comune in materia di immigrazione. "Nella proposta fatta, condizione per l'inserimento degli immigrati è che l'offerta di lavoro sia stata opportunamente segnalata e, decorso un mese, non sia stata trovata interessante dai disoccupati residenti, autoctoni o immigrati. Il lavoratore così autorizzato dovrà risiedere per almeno cinque anni nel Paese che lo ha chiamato prima di potersi spostare a suo piacimento all'interno dell'Unione. Permessi particolari potranno essere rilasciati per l'inserimento nei settori industriali che hanno difficoltà a reperire manodopera o per lo svolgimento di attività ad alto reddito (tecnologie dell'informazione). La Commissione propone di dare la precedenza agli immigrati provenienti dai Paesi dell'Est candidati all'adesione e a quelli che possiedono un diploma di alta specializzazione. Non vengono decise quote a livello europeo e rimane compito dei singoli Stati decidere quanti lavoratori chiamare, mentre vengono sollecitati i programmi per la formazione dei candidati all'impiego" (p. 34).

Il disegno di legge governativo

Il disegno di legge presentato dal Governo al Parlamento è composto da 27 articoli. Gli ultimi due (26 e 27) contengono disposizioni di coordinamento, mentre gli artt. 24 e 25 prevedono disposizioni in materia di asilo, del quale la nostra rivista si occuperà in un prossimo intervento. Il principio fondamentale, che ispira tutto il testo, è che il permesso di soggiorno

no a un immigrato extracomunitario dev'essere strettamente legato a un contratto di lavoro, tanto che questo diventa addirittura un "contratto di soggiorno". Infatti il nuovo art. 5 *bis*, inserito nella normativa in vigore — il decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1988 — reca come titolo *Contratto di soggiorno per lavoro subordinato* e prevede che tale contratto "stipulato fra un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia e un prestatore di lavoro, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione Europea o apolide, contiene, a pena di nullità: a) la garanzia da parte del datore di lavoro di una adeguata sistemazione alloggiativa per il lavoratore; b) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza". Il contratto di soggiorno per lavoro deve essere sottoscritto presso lo Sportello unico per l'immigrazione della Provincia nella quale risiede o ha sede legale il datore di lavoro, sportello che viene istituito con il disegno di legge in esame.

Dopo la stipula del contratto, è previsto il permesso di soggiorno per la durata del contratto, il quale comunque non può superare, secondo il nuovo comma 3 *bis* dell'art. 4: a) in relazione a uno o più contratti di lavoro stagionale, la durata complessiva di nove mesi; b) in relazione a un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, la durata di un anno; c) in relazione a un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni. Il nuovo comma 3 *ter* dell'art. 4 a sua volta prevede che allo straniero che dimostri di essere venuto in Italia almeno due anni di seguito per prestare lavoro stagionale può essere rilasciato, qualora si tratti di impieghi ripetitivi, un permesso pluriennale, a tale titolo, fino a tre annualità, per la durata temporale annuale di cui ha usufruito nell'ultimo dei due anni precedenti con un solo provvedimento. Il relativo visto di ingresso è rilasciato ogni anno. In sintesi anche il lavoratore immigrato con un contratto di lavoro a tempo indeterminato deve chiedere un nuovo permesso di soggiorno ogni due anni. Fra l'altro la normativa attualmente in vigore (art. 9, comma 1) prevede che il periodo di resi-

denza per ottenere la carta di soggiorno⁵ sia di cinque anni, mentre il nuovo testo innalza a sei anni tale periodo. Una tale disposizione sembra essere in contrasto con la previsione della futura direttiva europea, che fissa in cinque anni la durata massima dei permessi di soggiorno a tempo determinato, come abbiamo accennato in precedenza (cfr nota 4).

Il nuovo art. 22 descrive la procedura imposta al datore di lavoro che voglia *assumere un lavoratore extracomunitario*. Egli deve presentare allo Sportello unico per l'immigrazione della Provincia di residenza, secondo il nuovo comma 2: *a)* richiesta nominativa di nullaosta al lavoro; *b)* idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero; *c)* proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza; *d)* dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro.

Il nuovo comma 4 dell'art. 22 prevede che lo Sportello unico per l'immigrazione comunichi le richieste ricevute al Centro per l'impiego competente. Questo provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri Centri e a renderle disponibili su sito internet o con ogni altro mezzo possibile. Trascorsi 20 giorni senza che sia stata presentata alcuna domanda, il Centro trasmette all'ufficio territoriale richiedente una certificazione negativa, ovvero le domande acquisite, comunicandole altresì al datore di lavoro. Ove tale termine decorra senza che il Centro per l'impiego abbia fornito alcuna notizia, lo Sportello unico procede secondo il nuovo comma 5. In forza di questo comma lo Sportello unico per l'immigrazione, nel termine massimo di 40 giorni dalla presentazione della

⁵ La carta di soggiorno è un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, che riconosce quindi all'immigrato e alla sua famiglia particolari garanzie per la permanenza in Italia, abilita allo svolgimento di ogni attività e non è soggetta alla revoca nel caso vengano a mancare fonti di reddito.

richiesta, rilascia, in ogni caso, sentito il questore, il nullaosta nel rispetto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi previsti, e, a richiesta del datore di lavoro, trasmette la documentazione agli uffici consolari, ove possibile in via telematica. Il comma 6 stabilisce che in tal caso gli uffici consolari del Paese di residenza o di origine dello straniero provvedano a rilasciare il visto di ingresso.

Il comma 11, sempre dell'art. 22, prevede che la *perdita del posto di lavoro* non costituisce motivo automatico di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario e ai suoi familiari legalmente residenti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore a sei mesi, che costituisce anche il periodo massimo.

Con le modifiche previste all'art. 29 delle norme in vigore vengono modificate profondamente anche le disposizioni in materia di *ricongiungimento familiare*, che nel disegno di legge è limitato soltanto al coniuge e ai figli minori. I genitori dell'immigrato possono raggiungere il proprio figlio in Italia soltanto se si tratta di figlio unico e se essi non dispongono di sostentamento nel proprio Paese.

Il nuovo art. 2 *bis* istituisce il Comitato per il coordinamento e il monitoraggio delle nuove disposizioni. Il nuovo comma 4 dell'art. 3, a sua volta, delineando le politiche migratorie prevede che con decreto del Presidente del Consiglio ogni anno sono definite, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento del decreto, le quote di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto anche dei ricongiungimenti familiari. In caso di necessità, ulteriori decreti possono essere emanati durante l'anno.

Nella determinazione dei flussi di ingresso nella nuova formulazione dell'art. 21 al comma 1 sono previste quote ri-

servate ai lavoratori di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori fino al terzo grado in linea retta di ascendenza, residenti in Paesi non comunitari. Il nuovo comma 4 stabilisce che il decreto annuale e i decreti infrannuali devono essere predisposti in base ai dati sulla effettiva richiesta di lavoro suddivisi per Regioni e per bacini provinciali di utenza, elaborati dall'anagrafe informatizzata, istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infine il nuovo testo dell'art. 23 abolisce la figura dello *sponsor*, il soggetto che garantiva il mantenimento all'arrivo in Italia del cittadino straniero, in attesa dell'assunzione. L'art. 23 ora prevede la possibilità di organizzare corsi di istruzione o di formazione professionale nei Paesi di origine; la frequenza a tali corsi costituisce un titolo preferenziale di assunzione al lavoro in Italia.

Circa *l'espulsione amministrativa* il nuovo comma 3 dell'art. 13 prevede, fra l'altro, che l'espulsione sia disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo, "anche se sottoposto a gravame o a impugnativa da parte dell'interessato". Il nuovo comma 5 stabilisce l'espulsione nei confronti dello straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato con il permesso di soggiorno scaduto da più 60 giorni, senza che ne sia stata richiesto il rinnovo. Tale espulsione contiene l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni. Inoltre il nuovo comma 13 prevede che lo straniero espulso non possa rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del ministro per l'Interno. In caso di trasgressione lo straniero è punito con l'arresto da sei mesi a un anno ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato alla frontiera. Se successivamente rientra, è punito con la reclusione da uno a quattro anni; pena comminata anche al trasgressore del divieto di reingresso nel caso di espulsione disposta dal giudice. Il nuovo comma 14 infine fissa un divieto di rientro per dieci anni nei confronti dei cittadini stranieri sottoposti a condanna penale, seguita dall'espulsione. Infine il nuovo art. 16 prevede la possibilità dell'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, in alcuni casi.

Conclusione

La situazione degli immigrati nei Paesi occidentali negli ultimi anni ha visto aumentare di pari passo, da un lato, la richiesta da parte dei datori di lavoro di immigrati extracomunitari per la carenza di manodopera locale e, dall'altro, la prevalenza di norme sempre più restrittive nei confronti dell'accoglienza dei lavoratori stranieri a causa sia di atteggiamenti di rifiuto del "diverso" da parte di quei settori della popolazione costretta a convivere con alte concentrazioni locali di immigrati, sia delle decisioni dei responsabili politici, dettate da motivi o ideologici o di semplice ricerca di un facile consenso. Secondo molti osservatori, pur costituendo una realtà umana complessa a causa dei fattori implicati — economici, giuridici, sociologici, antropologici, etici, religiosi —, quello degli immigrati extracomunitari è diventato un problema soprattutto perché è stato affrontato dalle autorità pubbliche principalmente dal punto di vista dei turbamenti che può apportare all'ordine pubblico.

È questa la più grave carenza politica. Si tratta invece di affrontare la realtà dell'immigrazione in modo globale, che comprenda quindi un intervento regolatore nei confronti di tutte le esigenze di un'accoglienza ordinata e di una politica di integrazione sociale. In altre parole, se in Italia la società civile e il volontariato, che ne è un'espressione, non fossero intervenuti massicciamente per assistere gli immigrati — fornendo loro una prima accoglienza, offrendo corsi di lingua e cultura italiana e così via —, essi, costretti per esigenze economiche e talvolta per motivi politici a trasferirsi in un Paese straniero, sarebbero abbandonati a loro stessi, lontani dalle famiglie e legati soltanto alla "catena" di conoscenze che li conduce in Italia e spesso trova loro un lavoro. D'altro canto non si può nemmeno dimenticare che, in alcuni casi, è scarsa la collaborazione offerta dagli Stati da cui partono gli immigrati, Paesi che non si "accorgono" della partenza di navi stracariche di clandestini, che cercano poi di entrare in Italia.

Quale giudizio allora va dato delle norme attualmente all'esame del Senato? Una valutazione generale è stata data dal

presidente della Conferenza Episcopale Italiana, card. Camillo Ruini, durante la sua prolusione al Consiglio permanente della CEI del settembre 2001: si tratta di un disegno di legge “orientato in senso piuttosto restrittivo e già ora fortemente discusso, in attesa del confronto nelle sedi istituzionali. Occorre in realtà trovare un non facile punto di sintesi che contemperi da una parte le esigenze di accoglienza — motivate dalla solidarietà umana e dalle stesse necessità della nostra economia — e il rispetto dei diritti inalienabili delle persone e delle famiglie, dall’altra i criteri di un efficace contrasto dell’immigrazione clandestina e della possibilità di una proficua integrazione nel nostro tessuto sociale. Per la realizzazione di ciascuno di questi obiettivi, non meno importante delle normative è l’impegno concreto e coordinato dei vari organi della pubblica amministrazione, mentre resta in ogni caso indispensabile e preziosa l’opera di solidarietà e di volontariato, alla quale le comunità e le organizzazioni ecclesiali hanno portato e continueranno a portare tutto il loro contributo”.

Passando a un’analisi di alcuni punti del disegno di legge in esame, non si può non rimanere colpiti innanzitutto dalla farraginosità delle procedure previste per i datori di lavoro, per i lavoratori immigrati e per la stessa pubblica amministrazione, chiamata a rispettare scadenze e a produrre documentazione a ritmo continuo, senza la previsione di alcun aumento degli organici. Si tratta di una normativa lontana dalla realtà concreta della pubblica amministrazione, che difficilmente potrà farvi fronte.

Una norma ci trova pienamente consenzienti ed è quella che prevede, nel nuovo testo dell’art. 23, “attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine”. È questa una delle piste da percorrere, come accennavamo anche in un precedente intervento della nostra rivista⁶. Un’acquisizione importante è poi quella che impone al datore di lavoro di provvedere a un adeguato alloggio per i dipendenti extraco-

⁶ Cfr V. SPICACCI, “Coscienza civile, coscienza cristiana e immigrazione clandestina in Italia”, in *Civ. Catt.* 1999 I 436.

munitari, che attualmente, anche se si trovano in una situazione di legalità, sono spesso costretti a vivere in alloggi di fortuna e inadeguati alla vita in un Paese civile. È condivisibile poi l'obiettivo che si pone il Governo di un maggiore controllo e di una più ampia regolazione dell'immigrazione; ma proprio l'elemento centrale delle nuove norme, cioè il legame tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno nelle modalità ipotizzate, sembra contraddire nei fatti tale finalità. Infatti sino a oggi la possibilità di fare incontrare datore di lavoro e lavoratore era data dalla figura dello *sponsor* (circa 30.000 immigrati vi hanno fatto ricorso), che garantiva di fronte allo Stato le fonti di sopravvivenza dell'immigrato in attesa che questi trovasse lavoro. Con l'abolizione di tale figura e l'accettazione "a scatola chiusa" del lavoratore immigrato da parte del datore di lavoro si rischia di favorire di fatto la clandestinità. Infatti, ad esempio, una famiglia come potrebbe accettare una persona che assista un anziano malato — è il caso più comune — senza averla mai vista in faccia? Di fatto la farà arrivare clandestinamente, o meglio la troverà tra i clandestini già presenti in Italia, la terrà per un periodo di prova e dopo inizierà il sofferto e prolungato tentativo di regolarizzarne la posizione che durerà vari anni. Ma gli esempi potrebbero continuare. In ogni caso, anche se la famiglia seguisse l'itinerario proposto dalla legge, ogni anno dovrebbe sottoporsi alla trafila burocratica del rinnovo del contratto di soggiorno. Inoltre, come è stato osservato, la scadenza dei sei mesi in caso di disoccupazione spingerà il lavoratore immigrato ad accettare qualsiasi proposta di lavoro, anche iugulatoria, pur di evitare l'espulsione.

Ma questa norma, unita a quella che riduce drasticamente il ricongiungimento familiare, mette in mostra la vera ispirazione della normativa. Essa vieta anche il ricongiungimento dei figli residenti legalmente in Italia con i propri genitori: il permesso è dato soltanto nel caso di figlio unico, che, come si sa, è piuttosto raro nei Paesi in via di sviluppo. Vieta inoltre anche il ricongiungimento con parenti stretti inabili al lavoro; e infine fa sì che un minore che giunga legalmente in Italia con i propri genitori, se al compimento della maggiore età non trova un lavoro entro sei mesi, debba lasciare la propria famiglia

e trasferirsi in un altro Paese. Insomma l'aver intensificato la prospettiva dell'ordine pubblico, pur legittima e da perseguire, rischia di trasformare l'immigrato da soggetto di diritti in semplice strumento a disposizione del mercato del lavoro. Ogni visione di rispetto della persona umana, della sua dignità, dei suoi affetti e delle sue responsabilità familiari non sembra essere tenuto nel giusto conto.

Tralasciamo i difficili interrogativi giuridici che sorgono dalla riformulazione dell'art. 13 circa il decreto immediatamente esecutivo dell'espulsione amministrativa, il quale, secondo alcuni giuristi, pone problemi di incostituzionalità, e ci auguriamo che i parlamentari della maggioranza di fronte a una normativa che tocca i diritti umani fondamentali trovino una riformulazione più equa del disegno di legge. Infatti l'esigenza di integrare la normativa in vigore, come afferma la relazione che accompagna il disegno di legge, è avvertita da molti, così come lo sono gli obiettivi di regolamentazione proposti dal disegno di legge, ma i meccanismi da esso proposti sembrano a molti inefficaci per raggiungerli o lesivi di diritti inderogabili.

(estratto da La Civiltà Cattolica 2002 / 187-196 [quaderno 3638 del 19 gennaio 2002])

LA TUTELA DEL DIRITTO DI ASILO

Paolo Ferrari da Passano S.I.

La maggioranza che sostiene il Governo in Italia sembra decisa a dotarsi in tempi brevi di una nuova legge in materia di immigrazione e asilo. Noi siamo recentemente intervenuti a valutare la parte del progetto che riguarda l'immigrazione¹. Ora vorremmo esaminare gli unici due articoli che trattano dell'asilo. Lo faremo cercando di confrontarli soprattutto col quadro di principi delineato dalla Costituzione.

La normativa italiana vigente: a) l'art. 10 della Costituzione

Il terzo comma dell'art. 10 della Costituzione – che per lo più viene considerato immediatamente precettivo e non meramente programmatico² – afferma: “Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di

¹ Cfr M. SIMONE, “Gli immigrati in Italia: un problema?”, in *Civ. Catt.* 2002 I 187-196. Cfr anche F. OCCHETTA, “Sono lavoratori o anche persone? Verso la nuova Legge sull'immigrazione e asilo”, in *Aggiornamenti Sociali* 53 (2002) 22-33.

² La Corte di Cassazione (sentenza n. 4674 del 12 dicembre 1996) ha dichiarato che il riconoscimento del diritto di asilo per coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 10 Cost. terzo comma si può far valere davanti al giudice ordinario, anche se non si è fatta domanda secondo le procedure della legge ordinaria o è stata respinta. Ciò perché il diritto previsto dall'art. 10 – come vedremo meglio in seguito – risponde a requisiti diversi rispetto a quelli della Convenzione di Ginevra. Sinora però i tribunali ordinari hanno mostrato una giurisprudenza oscillante circa l'ammissibilità dei ricorsi proposti.

asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”.

Per comprendere correttamente la portata di tale norma, dobbiamo innanzitutto distinguere l'ammissione immediata nel territorio italiano dello straniero che si presenta alle frontiere italiane dal suo eventuale respingimento. Il primo significato della norma è che allo straniero vittima di una situazione come quella descritta è riservato un trattamento di favore rispetto allo straniero che quello stesso impedimento non può invocare: a differenza di quest'ultimo, il richiedente asilo gode di un vero e proprio diritto soggettivo perfetto quanto all'ingresso nel territorio della Repubblica e al permesso di soggiorno³. Infatti la *ratio* della norma è quella di dare accoglienza immediata e garantire l'esercizio dei diritti democratici a colui che nel suo Paese non lo può fare⁴. Non si tratta però di un diritto assoluto⁵.

³ E non un mero interesse legittimo al permesso, com'è per lo straniero che non si trovi nelle condizioni di cui all'art. 10 terzo comma.

⁴ La norma, in altre parole, vieta che l'accoglienza sia subordinata ad altre condizioni: per esempio, l'ingresso non potrebbe essere subordinato alla disponibilità di mezzi di sussistenza. È comunque legittimo procedere a un accertamento successivo della reale presenza delle condizioni previste dall'art. 10 e allegate dal richiedente.

⁵ Per esempio, lo Stato ospite può rifiutarlo quando sussistano espressi limiti posti da norme internazionali, quando vi siano ragionevoli motivi di ritenere che il richiedente abbia commesso crimini per i quali il diritto internazionale consente di rifiutare l'accoglimento, o il richiedente sia colpevole di azioni contrarie ai principi dell'ONU, oppure sia da considerare un pericolo per la sicurezza del Paese nel quale tenta di entrare. Un altro limite si ha quando l'impedimento all'esercizio in patria delle libertà democratiche è conseguente a una pena per un reato comune. Non ha diritto ad essere accolto il richiedente quando nel frattempo, per mutamento di regime politico, siano venute meno le condizioni in cui in patria gli impedivano l'esercizio delle libertà democratiche. Non rientra nelle condizioni di cui all'art. 10 terzo comma la semplice attenuazione del godimento di quei diritti per una situazione temporanea eccezionale in cui lo Stato di appartenenza abbia sospeso queste garanzie in caso di emergenza: queste stesse condizioni si possono verificare anche in Italia a danno di nostri stessi cittadini. Naturalmente sarà necessario verificare se questi provvedimenti, formalmente definiti temporanei e in vista di una normalizzazione, non si rivelino poi tali da costituire una duratura limitazione delle libertà democratiche in quel Paese.

Quanto all'esenzione dal respingimento (*non refoulement*) — cioè al diritto di non essere rimandato nel Paese di origine o di provenienza, il Paese cioè dal quale è fuggito per sottrarsi a gravi violazioni delle sue libertà democratiche — anch'esso non è un diritto assoluto e, in qualche caso, lo straniero può essere respinto⁶. Ma ciò non può effettuarsi verso Stati nei quali la libertà del soggetto sarebbe minacciata e che non potrebbero garantire il richiedente asilo da persecuzioni politiche. Un problema si può porre a proposito dell'accertamento delle limitazioni delle libertà democratiche di cui all'art. 10: non è sufficiente un riferimento ai testi normativi di quel determinato Paese. Di solito infatti essi dichiarano formalmente che le libertà sono in vigore, ma la sostanza dei fatti può essere molto diversa. Non è da ritenersi nemmeno sufficiente la dichiarazione di quello Stato di aderire a trattati internazionali che garantiscono i diritti democratici. Occorre invece accertare che tali libertà possano essere concretamente esercitate⁷.

La normativa italiana vigente: b) la legge ordinaria

Nell'ordinamento italiano, la disciplina del diritto di asilo è regolata anche dalla Legge 28 febbraio 1990 n. 39⁸ e dal DPR 15 maggio 1990 n. 136⁹. Lo straniero, giungendo in Italia, deve

⁶ Si può dar luogo a respingimento se, per esempio, il richiedente è incriminato per reati contro l'umanità.

⁷ L'espressione "libertà democratiche" è sicuramente imprecisa, ma è ragionevole pensare che si debba fare riferimento a quel pacchetto di diritti che garantiscono la vita democratica di un cittadino all'interno di uno Stato (diritto di riunione, associazione, lavoro, circolazione ecc.).

⁸ Essa ha convertito con modificazioni il DL 30 dicembre 1989 n. 416 recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extra-comunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo".

⁹ Contenente un regolamento per l'attuazione dell'art. 1, secondo comma, del DL n. 416 per quanto attiene al riconoscimento dello *status* di rifugiato. L'art. 13 della L. 39/90 ha abrogato numerose disposizioni già contenute nel TU di PS del 18 giugno 1931 n. 773.

presentare all'ufficio della Polizia di frontiera¹⁰ istanza motivata e, per quanto possibile, documentata, cioè con l'indicazione delle persecuzioni subite e delle possibili ritorsioni in caso di rientro in patria. Eletto un domicilio, deve poi presentarsi alla questura competente per territorio che provvederà a istruire la pratica¹¹ e a inviarla alla Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato¹². La domanda viene esaminata dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato¹³ e viene accolta solamente nel caso in

¹⁰ In base all'art. 1, comma quarto, della L. 39/90, l'ingresso può essere subito negato dalla Polizia di frontiera per i seguenti motivi: *a*) se l'interessato è già stato riconosciuto come rifugiato in un altro Stato; *b*) se dopo aver lasciato il proprio Paese e prima di raggiungere l'Italia ha soggiornato (escluso quindi il semplice transito) in un Paese che ha aderito alla Convenzione di Ginevra; *c*) se ha commesso crimini di guerra o contro l'umanità; *d*) se è stato condannato in Italia per uno dei delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza o risulta pericoloso per la sicurezza dello Stato o risulta appartenente a organizzazioni mafiose, terroristiche o dedite al traffico di stupefacenti. Lo straniero non può comunque essere respinto verso un Stato dove rischi di subire una persecuzione (art. 17 comma 1 della L. 40/98).

¹¹ Le dichiarazioni vengono inserite in un modulo prestampato, da compilare inserendo i dati necessari per l'esame della domanda. Su un foglio a parte vengono registrati i motivi che hanno spinto il richiedente a lasciare il Paese di origine e/o per i quali non intende farvi ritorno. Nel verbale lo straniero deve dichiarare se chiede di essere sentito personalmente dalla Commissione. In questo caso ha diritto a partecipare a un'audizione individuale a Roma, assistito da un interprete, con le spese di viaggio e di soggiorno a carico del richiedente. La Commissione può anche decidere d'ufficio di sentire il richiedente.

¹² Organo unico, articolato in più sezioni, con sede a Roma, essa è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; è presieduta da un prefetto e composta da funzionari della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero degli Interni. Alle riunioni della Commissione partecipa anche, ma con funzioni meramente consultive, un rappresentante del delegato in Italia dell'ACNUR (Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati) (art. 2 DPR 15 maggio 1990 n. 136).

¹³ Bisogna peraltro ricordare che, nel corso della procedura per la concessione della tutela propria dell'asilo, si dà luogo anche all'accertamento della competenza dello Stato italiano circa l'esame della domanda stessa. A questo proposito è necessario rifarsi alla Convenzione di Du-

cui il richiedente rientri nell'ambito dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra. Non è quindi sufficiente allegare un generale impedimento all'esercizio delle libertà democratiche previste dalla nostra Costituzione¹⁴. Al momento della presentazione della domanda, la questura competente rilascia al richiedente un permesso di soggiorno temporaneo. Dopo che è

blino del 15 giugno 1990, ratificata dall'Italia con la Legge n. 523 del 23 dicembre 1992 entrata in vigore il 1° settembre 1997. Questa stabilisce le regole per determinare quale sia lo Stato competente a esaminare la domanda di asilo presentata in un Paese della UE. Deve esaminare la domanda di asilo lo Stato che: *a)* ha già riconosciuto come rifugiato un membro della famiglia del richiedente (si considerano membri della famiglia i figli minorenni non sposati, il coniuge, il padre e la madre se il richiedente asilo è minorenne); *b)* lo Stato che ha rilasciato al richiedente il visto d'ingresso o un permesso di soggiorno in corso di validità; *c)* lo Stato dalle cui frontiere il richiedente è entrato irregolarmente provenendo direttamente da un Paese non membro della UE. Il Paese così identificato non è però obbligato a esaminare questa domanda, perché, a sua volta, può rinviare il richiedente verso un Paese terzo sicuro, cioè firmatario della Convenzione di Ginevra, qualora ritenga che il richiedente avrebbe dovuto presentare la domanda in quello Stato avendovi soggiornato prima di raggiungere la UE. Per accertare tutto questo, la questura competente invia un formulario alla Direzione generale dei servizi civili - Divisione assistenza profughi del Ministero degli Interni, che provvede ad accertare se l'Italia, ai sensi della Convenzione di Dublino, è lo Stato competente. Se non lo è, la questura informa il richiedente sulle modalità del suo trasferimento nello Stato che esaminerà la domanda e gli rilascia un apposito lasciapassare. Se ha presentato la domanda in un altro Stato e questo Stato accerta che la competenza è dell'Italia, il richiedente viene trasferito in Italia secondo modalità concordate dalla Direzione generale dei servizi civili e dalle autorità dello Stato di provenienza. Il richiedente asilo è invitato a presentarsi presso la questura dove seguirà la procedura prevista.

¹⁴ Può darsi anche il caso che lo straniero sia entrato in Italia ma non abbia subito provveduto a presentare la domanda. La può presentare entro 8 giorni alla questura del luogo di domicilio. In altre parole, ciò significa che questa procedura può essere utilizzata pure da coloro che sono entrati clandestinamente in Italia. La domanda può anche essere presentata in seguito, ma la questura può chiedere di giustificare i motivi del ritardo. Ciò è in sintonia con l'art. 2, primo comma, della L. 40/98 secondo il quale lo Stato italiano riconosce i diritti fondamentali della persona umana allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato.

stata accertata la competenza dell'Italia ai sensi della Convenzione di Dublino, viene rilasciato un permesso provvisorio per richiesta di asilo valido tre mesi e rinnovabile sino a che non sia concluso il procedimento (art. 1 comma 5 della L. 39/90), che consente la fruizione del contributo di prima assistenza e rende legale il soggiorno dello straniero in Italia, ma non consente che egli possa stipulare un contratto di lavoro¹⁵.

La decisione della Commissione centrale dovrebbe essere adottata con provvedimento motivato e notificato all'interessato entro 15 giorni dal suo ricevimento e, in ogni caso, non oltre 90 giorni dalla presentazione della domanda. In realtà i tempi di attesa sono dell'ordine di 12-15 mesi. Se la domanda viene respinta, il richiedente può ricorrere al giudice unico del Tribunale civile¹⁶. Se viene riconosciuto lo *status* di rifugiato, la Commissione rilascia un certificato. Sulla base di questo certificato la questura del luogo di residenza rilascia un permesso di soggiorno per motivi di asilo politico, comunque valido anche per il lavoro. Questo provvedimento in

¹⁵ Il decreto del Ministero dell'Interno n. 273 del 27 luglio 1990 prevede che il richiedente privo di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia possa richiedere un contributo di prima assistenza, che consiste nella somma di L. 34.000 al giorno per un periodo massimo di 45 giorni, e comunque limitatamente al periodo di indigenza. Questa erogazione è sospesa se il richiedente viene avviato in un centro di prima accoglienza sovvenzionato dallo Stato. Se questo sussidio gli viene negato, può ricorrere entro 60 giorni al TAR. Contestualmente, al richiedente può essere ritirato il passaporto nazionale.

¹⁶ Cfr CORTE CASSAZIONE, Sentenza 8 ottobre 1989 n. 907, secondo la quale "le controversie riguardanti il riconoscimento del diritto di asilo o la posizione del rifugiato rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, trattandosi di un diritto soggettivo". Contestualmente alla notifica del rigetto, il richiedente viene invitato ad abbandonare il territorio italiano (art. 5 del DPR 15 maggio 1990 n. 136). Contro tale provvedimento è ammesso ricorso al TAR entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento. Il ricorso al TAR non sospende necessariamente l'efficacia di questo provvedimento. Talvolta è la stessa Commissione che segnala l'impossibilità di rimandarlo nel Paese di origine e allora la questura rilascia un permesso speciale per ragioni umanitarie derivanti dalla impossibilità di procedere al rimpatrio.

genere non può essere revocato e deve essere prorogato alla scadenza, salvi i casi di perdita dello *status* di rifugiato¹⁷ e di espulsione¹⁸.

In base alla Convenzione di Ginevra, il rifugiato gode dello stesso trattamento accordato ai cittadini italiani in materia di libertà e istruzione religiosa, istruzione elementare, accesso ai tribunali e assistenza giudiziaria, protezione della proprietà industriale (invenzioni, modelli, marchi), letteraria, artistica e scientifica, assistenza pubblica (prestazioni del sistema socio-sanitario con iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale, pensioni di invalidità e vecchiaia, sussidi agli indigenti); legislazione del lavoro (accesso al lavoro dipendente e assicurazioni sociali). In tutte le altre materie gode di un trattamento pari a quello degli stranieri regolarmente residenti nel nostro Paese (acquisto di beni mobili e immobili, lavoro autonomo, libere professioni, istruzione di grado diverso da quella elementare, libertà di circolazione). Particolari disposizioni sono previste per il diritto al ricongiungimento familiare e di acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, nonché per quanto attiene alla possibilità di accedere a speciali contributi. I rifugiati, ove risultino iscritti nelle liste di leva, possono chiedere di essere cancellati da esse.

¹⁷ Lo *status* di rifugiato viene perso automaticamente se egli chiede la restituzione del passaporto conservato in questura dal momento della presentazione della domanda o comunque dichiara di rinunciare alla domanda di asilo. Lo perde anche se chiede il passaporto senza contestualmente rinunciare allo *status* di rifugiato; se ottiene dal Paese di origine o dove era perseguitato – in data successiva a quella della domanda di asilo – il rilascio del passaporto nazionale; se rientra anche per poco nel Paese di origine o di persecuzione col passaporto nazionale o col documento per rifugiati o torna a stabilirsi lì; se riacquista volontariamente la propria cittadinanza. In tali casi la perdita non è automatica, ma viene pronunciata dalla Commissione centrale in seguito a un procedimento simile a quello utilizzato per la concessione.

¹⁸ Si ritiene che il rifugiato regolarmente residente possa essere espulso (a differenza degli altri extra-comunitari) esclusivamente per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale con decreto del Ministero (art. 11 primo comma L. 40/98) contro il quale può ricorrere al TAR.

In Italia poi sono state previste anche forme di “protezione temporanea”¹⁹ in casi in cui l’afflusso dei profughi sia massiccio e in cui i rifugiati provengano da Paesi coinvolti in eventi bellici o guerre civili. Nel passato tale protezione era stata prevista per i casi di Somalia, ex Jugoslavia e Albania. La legge in genere non prevede asilo per coloro che sono costretti a fuggire dal loro Paese per motivi di guerra o disordini. La nuova legge del 1998 ha previsto però che, con decreto del Presidente del Consiglio adottato di concerto con i ministri competenti, vengano stabilite misure di protezione temporanea da adottarsi per rilevanti esigenze umanitarie in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti alla UE (art. 18 L. 40/98). Si tratta dunque di asilo umanitario temporaneo, nel senso che è finalizzato al rientro poi nel Paese di origine una volta ritornata la normalità.

Il progetto del Governo

In base alla relazione che accompagna il progetto di legge, in attesa di una disciplina organica in materia di asilo che si ritiene comunque di rinviare a quando saranno definite le procedure minime identiche per tutta l’UE attualmente in discussione a Bruxelles, il Governo dichiara di volere comunque risolvere subito il problema costituito dalle domande di asilo strumentali, ossia presentate al solo scopo di sfuggire all’esecuzione di un provvedimento di allontanamento ormai imminente. La nuova disciplina – condensata in soli due articoli del progetto di legge sull’immigrazione – prevede, per quelle domande che si ritengono manifestamente infondate, una procedura semplificata che si concluderà entro i tempi previsti per il trattenimento nei Centri di permanenza temporanea²⁰.

¹⁹ Si tratta di forme di asilo per motivi umanitari, la cui caratteristica consiste nel fatto che la procedura semplificata non prevede il passaggio della domanda al vaglio della Commissione.

²⁰ La procedura ordinaria dovrebbe svolgersi in tempi più brevi: entro due giorni dal ricevimento dell’istanza, il questore trasmette la documentazione alla Commissione per il riconoscimento, che entro 30 gior-

Mentre quindi il riconoscimento resterebbe ancora regolato dalla L. 39/90, il titolo II del nuovo testo (artt. 24-25) è destinato alla revisione delle norme in materia di asilo con riferimento essenzialmente alle domande strumentali.

Il disegno di legge intende correggere l'obbligatorietà della concessione del permesso di soggiorno contenuto nell'art. 1 della cosiddetta legge Martelli, mutuando proprio dalla proposta di direttiva attualmente in discussione a Bruxelles i casi in cui è possibile trattenere²¹ i richiedenti asilo nonché la possibi-

ni provvede all'audizione e nei 3 giorni successivi deve decidere. Contro le decisioni della Commissione è ammesso ricorso al tribunale ordinario territorialmente competente. È poi prevista una procedura semplificata quando la richiesta dello *status* di rifugiato è fatta da coloro che si trovano nelle seguenti condizioni : a) presentazione di domanda di asilo da parte dello straniero fermato per aver eluso il controllo di frontiera, o subito dopo o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare; b) presentazione di una domanda di asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento. In questi casi il questore competente per il luogo innanzitutto dispone il trattenimento dello straniero nei Centri di accoglienza, entro due giorni trasmette la documentazione alla Commissione territoriale, che entro 15 giorni provvede all'audizione e adotta la decisione entro i successivi 3 giorni. Lo straniero può presentare ricorso contro tale decisione al tribunale in composizione monocratica, territorialmente competente, entro 15 giorni. Il ricorso però non sospende il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale. Naturalmente il richiedente asilo può chiedere al prefetto di essere autorizzato a rimanere in Italia sino all'esito del ricorso. La decisione di rigetto del ricorso è immediatamente esecutiva.

²¹ Viene così disciplinata una serie di casi in cui è possibile trattenere o continuare a trattenere queste persone sulla base di un procedimento quale quello conseguente alla violazione delle norme di ingresso già avviato prima della richiesta di asilo. Il trattenimento dovrebbe durare sino all'esito della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Il progetto di legge dice che il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata, tuttavia lo può per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato per determinare la sua nazionalità o identità qualora egli non sia in possesso di documenti di viaggio o di identità, oppure al suo arrivo in Italia abbia presentato documenti risultati falsi; per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili; in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del

lità di allontanamento dopo il primo grado concessa dalla procedura accelerata. Perché funzioni — dice il Governo — è necessario che la procedura accelerata si esaurisca prima dello scadere del termine previsto per il trattenimento. Appare comunque opportuno un potenziamento della Commissione centrale e quindi si provvede alla creazione di sezioni periferiche²².

Un confronto col quadro costituzionale italiano e normativo europeo

A questo punto vorremmo esporre qualche osservazione sul progetto governativo. Il motivo ispiratore dell'iniziativa del Governo è senz'altro legittimo e anche opportuno. Innanzitutto comprendiamo che è giusto che la collettività possa sentirsi protetta e tutelata di fronte al fenomeno rappresentato dalle domande di asilo avanzate in modo pretestuoso. In secondo luogo concordiamo anche sul fatto che sia opportuno mitigare l'auto-

diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato. Questi sono i casi in cui può essere trattenuto. Poi ci sono i due casi in cui deve essere trattenuto: *a)* quando viene fermato per aver eluso il controllo di frontiera o subito dopo o comunque in condizioni di soggiorno irregolare; *b)* quando sia stato già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento. Il progetto di legge parla di un regolamento da emanarsi entro 180 giorni dall'approvazione della legge che determini il numero, le caratteristiche e le modalità di gestione di questi Centri nei quali sembrano doversi mettere soltanto quelli trattenuti obbligatoriamente.

²² Innanzitutto si trasforma la Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato in Commissione nazionale per il diritto di asilo. Questa Commissione ha compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali di nuova istituzione, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, di raccolta di dati statistici oltre che poteri decisionali in tema di revoche e cessazione degli *status* concessi. Vengono poi istituite, presso gli uffici territoriali del Governo, le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della polizia di Stato, da un funzionario dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali e da un rappresentante dell'ACNUR. Sono queste Commissioni che dovranno provvedere alla valutazione della richiesta di asilo.

matismo dell'art. 1 della Legge Martelli, la quale concede il permesso di soggiorno provvisorio a ogni richiedente asilo. Tuttavia, con l'intenzione legittima di scongiurare un pericolo²³, con il progetto del Governo si corre il rischio di vanificare ancora una volta l'attesa altrettanto legittima che sia data esecuzione a uno dei principi più nobili della Costituzione: quello che garantisce, a chi non lo possa fare nel proprio Paese, di potere godere in Italia delle libertà democratiche indispensabili per vivere dignitosamente da cittadino di questo mondo. Introducendo questa disciplina, temiamo che si affidi alla pubblica amministrazione uno strumento discrezionale che, se non usato con la massima cautela, non potrà che costituire un ostacolo anche per le domande che si rivelassero fondate. Del resto poi, era ben altro l'intervento legislativo che ci si aspettava. Invece di interventi così parziali e che minacciano di bloccare il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, già da tempo si sarebbe dovuta sviluppare la legislazione in due direzioni.

Innanzitutto è necessario abolire il doppio binario costituito da un lato dall'ampio, ma privo di norme di attuazione, art. 10 della Costituzione e, dall'altro, dalla legislazione ordinaria sull'asilo che, oltre ad essere insufficiente, si pone come attuazione della Convenzione di Ginevra del 1951, la quale, seppure ormai ampliata nella sua portata rispetto al testo iniziale, resta ancora circoscritta alle ipotesi di persecuzione, mentre ormai il diritto internazionale tende a riconoscere il diritto di asilo a tutti coloro che versano in situazioni di grave violazione dei diritti umani. Inoltre non ci spieghiamo come si

²³ Sarà bene ricordare che le domande di asilo presentate in Italia nel 2000 sono state 14.000; quelle esaminate sono state 25.113 (per via delle pratiche arretrate) e quelle accolte 1.649 (Fonte ACNUR). L'esiguità di quest'ultimo dato è dovuta al fatto che, nelle more della procedura (della durata media di 12-15 mesi con assistenza solamente per i primi 45 giorni), è difficile stabilire i contatti tra la Commissione e il richiedente, il quale, se non si presenta, ottiene automaticamente un diniego. L'Italia è una delle nazioni europee con il più basso numero di richieste accolte. Per far fronte a questi problemi si sarebbe potuto introdurre un pre-esame, come prevede per esempio l'art. 6 della proposta dell'on. Enzo Trantino di Alleanza Nazionale (progetto di legge n. 1554).

possa pensare di attuare la normativa europea – già predisposta e in via di definizione²⁴ – con due soli articoli in calce a una legge che tratta di un problema analogo ma che non va confuso, come avviene troppo spesso, con quello dell’asilo²⁵.

Se poi scendiamo a un esame più dettagliato del progetto, potremmo fare le seguenti osservazioni. Ci sembra opportuno aver introdotto le sezioni territoriali della Commissione incaricata di esaminare le domande di asilo. Questo sicuramente potrà ridurre i tempi di attesa e favorirà un più sollecito accertamento dell’autenticità delle domande a tutto vantaggio sia dei richiedenti asilo sia della collettività nazionale. Per altri aspetti invece il testo proposto lascia abbastanza perplessi e delusi. Le ipotesi in cui è possibile il “trattenimento” dei richiedenti asilo sembrano abbracciare praticamente la totalità dei casi, e non si tratta di ipotesi riconducibili automaticamente alla malevola intenzione di presentare una domanda di asilo pretestuosa²⁶. Questa ingenerosa generalizzazione, unita all’abolizione, nel periodo di trattenimento, della possibilità di fruire del contributo di prima assistenza, alla carenza di detta-

²⁴ 1) Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi; a tale direttiva ogni Stato membro ha già l’obbligo di adeguarsi entro il 31 dicembre 2002.

2) Proposta della Commissione - COM (2000) 578: Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato. La Commissione propone che ogni Stato membro debba adeguarsi a tali norme entro il 31 dicembre 2002.

3) Proposta della Commissione - COM (2001) 181: Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. La Commissione propone che ogni Stato debba adeguarsi a tali norme entro il 31 dicembre 2002.

²⁵ Ovviamente nei due articoli non trova posto alcuna disposizione che definisca lo statuto giuridico di colui che ha ottenuto il riconoscimento della domanda di asilo.

²⁶ Si pensi per esempio al requisito dei documenti personali: è ipotesi purtroppo assai frequente e verosimile che chi fugge sia privo di documenti.

gli sul modo di trattenerne e alla mancata previsione di risorse finanziarie per l'accoglienza, rivelano piuttosto un sospetto generalizzato verso il richiedente asilo.

Ugualmente non convince anche la possibilità di attuare le cosiddette procedure semplificate per il richiedente entrato irregolarmente nel nostro Paese e che spontaneamente presenta la domanda di asilo, quando tutti sanno che l'ingresso in modo irregolare è la norma. Non convince neppure che tali procedure siano consentite anche quando si tratti solamente di verificare o determinare la nazionalità o l'identità di una persona (operazione che si deve compiere in tutti i casi di mancanza di documenti). Ma sono anche alcuni particolari delle stesse procedure semplificate a non convincere. Negare qualsiasi effetto sospensivo all'eventuale ricorso proposto dallo straniero contro il provvedimento di espulsione può rivelarsi in contrasto con l'art. 33 della Convenzione di Ginevra, che afferma il principio di *non refoulement*. Anche il fatto che la richiesta di sospensione debba essere rivolta al prefetto non convince: in primo luogo perché questo ufficio non riveste una sufficiente terzietà rispetto a chi ha rigettato la domanda di asilo, cioè la Commissione territoriale²⁷; e, in secondo luogo, perché si tratta di un provvedimento contro la libertà personale e quindi occorre l'intervento dell'autorità giudiziaria²⁸.

Non pare dunque congruo che un problema tanto vitale per molte persone sia disciplinato in termini così riduttivi. Ancora una volta sarà opportuno condividere, sia pure in modo costruttivo e critico, un'unitaria politica europea.

(estratto da La Civiltà Cattolica 2002 / 350-359 [quaderno 3640 del 16 febbraio 2002])

²⁷ Che ha sede proprio in prefettura.

²⁸ Cfr l'art. 13 della Costituzione e la sentenza della Corte Costituzionale n. 105/2001.

DICHIARAZIONE DEI SUPERIORI GESUITI EUROPEI

Scriviamo in occasione del 20° anniversario del *Jesuit Refugee Service*, un'agenzia fondata specificamente per assistere i rifugiati e perorare la loro causa. Scriviamo anche in un momento in cui il numero dei rifugiati sparsi per il mondo è di circa 50 milioni, e non accenna a diminuire. Scriviamo nella consapevolezza che un tale affronto alla dignità umana e alla solidarietà globale va combattuto. Scriviamo nel 2000, Anno Giubilare, sapendo che le convinzioni cristiane da cui è sorto il nostro Ordine e in base alle quali operiamo oggi c'impongono di parlare chiaramente. Scriviamo perché il divario tra ciò che la nostra società potrebbe fare, se ne avesse voglia, e ciò che in realtà fa è inaccettabile e va colmato.

L'Europa si trova ad un crocevia: crocevia geografico tra Est e Ovest, crocevia tra varie culture e tra ricchi e poveri, tra Nord e Sud, tra Paesi avanzati e sottosviluppati. Questo crocevia può essere sorgente di conflitti e tensioni. Le guerre degli ultimi cent'anni testimoniano ciò che può succedere quando si lascia che queste tensioni si trasformino in odio e violenza. Questo crocevia, però, può essere anche sorgente di creatività e idealismo: le grandi conquiste culturali del vecchio continente dimostrano cosa si può realizzare quando l'umanità agisce nel rispetto della sua autentica dignità.

Le Cause

Le cause dell'attuale crisi dei rifugiati sono allo stesso tempo complesse e semplici: guerre, comportamenti disumani

gli uni verso gli altri, odio razziale, carestie e povertà. E' tragico che accanto al grande sviluppo tecnologico e alla prosperità economica di una parte del mondo sussistano atroci sofferenze in altre parti.

I segni dei tempi

Ci sono molti aspetti dell'odierna questione dei rifugiati che ci inquietano profondamente.

Traffico umano senza scrupoli. Man mano che si chiudono le vie legali d'ingresso, persone ansiose di entrare in Europa si trovano costrette a buttarsi nelle braccia di trafficanti privi di scrupoli. Più i governi europei si impegnano contro gli immigrati illegali, più i metodi d'ingresso diventano pericolosi e costosi. La recente scoperta a Dover di 58 persone morte di soffocamento in un container è stato uno shock per tutti. Ma bisogna passare all'azione e impedire che di quei morti si sia parlato solo per un giorno, per poi dimenticarsene.

Questione per un'Europa allargata. Più vengono chiusi i confini dell'Europa Occidentale, più il problema si sposta verso l'Europa Orientale. La Polonia, l'Ungheria e la Repubblica Ceca ricevono ormai migranti da Sri Lanka, Sudan e da altrove. Molti di essi in cerca di lavoro, molti altri in cerca di sicurezza, moltissimi in attesa di procedere ulteriormente verso Occidente.

La globalizzazione spalanca i mercati ma non le frontiere. La globalizzazione ha abbattuto i confini dell'informazione, dei capitali e della proprietà, ma non dei popoli. L'obiettivo è pur sempre quella di tenere rifugiati e migranti a debita distanza. Si prendono misure sofisticate per tenerli alla larga, misure come condizioni più dure per l'ottenimento del visto, provvedimenti deterrenti come la detenzione, la soppressione di benefici sociali. Con queste misure lo Stato abdica a responsabilità quali gli accordi per la riammissione, la protezione temporanea, la politica per la sicurezza del Paese d'origine e di Paesi terzi. Particolarmente inquietante la crescente detenzione di persone che fanno richiesta d'asilo politico e di migranti.

I media possono incrementare gli stereotipi. I media dovrebbero capire il rischio di soffiare sul fuoco dell'odio e incrementare le paure che già abbondano in maniera spropositata. Questo può portare ad atteggiamenti di odio e sfiducia, fino all'aggressione contro i migranti. Questo vale soprattutto per le aree urbane già di per sé svantaggiate, dove gli abitanti possono essere indotti a credersi erroneamente vittime, per il semplice fatto che dei benefici vengano riservati ai rifugiati. Laddove, al contrario, il reportage da parte dei media è esposto in maniera equilibrata, esso aiuta enormemente l'integrazione di rifugiati e migranti nelle comunità locali; ci rallegriamo dei casi ove questo è realmente avvenuto.

Anche chi fugge dalla miseria ha bisogno di un atteggiamento solidale. Esiste una differenza fra chi fugge per aver salva la vita e chi fugge dalla miseria. Ma anche fuggire dalla miseria è un diritto legittimo e merita una risposta, sia a lungo termine, attraverso l'assistenza ben mirata a Paesi in via di sviluppo, e sia a breve termine, con un atteggiamento solidale verso chi proviene da Paesi poveri.

Necessità di immigrazione. Alcuni Paesi europei si rendono ormai conto di aver bisogno di immigrati in quanto risorsa economica essenziale per via del calo demografico. Gli immigrati, però, non vanno considerati soltanto come soggetti economicamente utili, ma come esseri umani dotati di diritti. Se i Paesi economicamente avanzati attirano a sé dai Paesi poveri i più preparati e i migliori, andando perfino a cercarli e a reclutarli sul posto, ciò rischia di privare i Paesi in via di sviluppo proprio di quei talenti che sarebbero necessari per il loro sviluppo.

Azione richiesta

1. Apprezziamo l'impegno degli Stati dell'Unione Europea per la piena realizzazione della Convenzione del 1951 come affermato a Tampere.

2. La regolarizzazione dei migranti nell'UE, che costituisce una tendenza positiva in Paesi come il Belgio, la Spagna, la

Francia e l'Italia, dovrebbe allentare i disagi subiti dai migranti e dai richiedenti asilo politico, che non possono essere espulsi.

3. L'armonizzazione delle politiche per l'immigrazione e l'asilo dovrebbe fondarsi su principi di sicurezza e giustizia, ma anche sulle esigenze umane delle persone. Accogliere i migranti non vuol dire soltanto rinunciare al loro forzato rientro, ma anche provvedere alloggi, assistenza sociale, educazione e diritto al ricongiungimento con la famiglia.

4. I media possono svolgere un ruolo positivo e costruttivo diffondendo l'informazione in maniera professionale. Raccomandiamo ai professionisti dell'informazione di concordare una serie di protocolli a proposito dei reportage sui rifugiati e di lavorare d'accordo con JRS, UNHCR, ECRE e altri enti per il raggiungimento di tale scopo. Li esortiamo fortemente ad evitare l'uso di un linguaggio che possa aumentare la xenofobia.

5. Gli educatori hanno un ruolo chiave da svolgere per assicurare che la nuova generazione nutra un atteggiamento responsabile e informato verso i rifugiati e i richiedenti asilo politico. Raccomandiamo l'ideazione e lo sviluppo di programmi idonei, a tutti i livelli dell'educazione.

I numeri

Nel 1999 i 15 Paesi dell'UE hanno ricevuto circa 360.000 richieste d'asilo. Si tratta di una piccola percentuale in un mondo con circa 50 milioni di persone costrette a vivere fuori del proprio Paese, ed occorre quindi che il senso delle giuste proporzioni prevalga.

Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che pure gli Europei sono stati migranti in passato. Si calcola che circa 50 milioni emigrarono dall'Europa tra il 1800 e il 1940, ivi inclusi 17 milioni dal Regno Unito e dall'Irlanda, 10 milioni dall'Italia, 6,5 milioni dalla Spagna e dal Portogallo e 6 milioni dalla Germania. In Paesi come la Spagna e l'Irlanda l'emigrazione è proseguita fino al 1970.

Conclusione

I rifugiati sono oggi fra le persone più vulnerabili. Hanno lasciato la casa e la famiglia, portando con sé pochissime cose. Forse l'unica cosa che resta loro è la dignità di esseri umani. Dobbiamo rispettare questa dignità, salvaguardarla e promuoverla. In questo modo arricchiremo anche la nostra dignità, promuoveremo la solidarietà umana e costruiremo un avvenire comune.

Il nostro mondo oggi deve fare una scelta. Possiamo erigere steccati, escludere alcuni e includere altri. Possiamo costruire muri, che diventeranno sempre più alti man mano che si alzerà il clamore di quelli di fuori. Oppure possiamo costruire un ordine globale dove prevalgano la giustizia e l'eguaglianza e dove la nostra fede nell'umanità di tutti sia glorificata e incarnata nelle strutture della nostra società. La Storia ci ha insegnato che la prima soluzione porta alla guerra e alla violenza, mentre la seconda è la via maestra per la pace e lo sviluppo.

Per riassumere

Chiediamo ai governi di aprire vie legali più generose per l'ingresso in Europa sia di richiedenti asilo politico, sia di immigranti per ragioni socio-economiche.

Raccomandiamo ai Gesuiti di impegnarsi il più possibile per formare un'opinione pubblica più favorevole ai diritti dei popoli in movimento.

Chiediamo ai media d'impegnarsi ad astenersi dall'uso di un linguaggio che possa accrescere la xenofobia.

Raccomandiamo che il rispetto evangelico per la dignità umana guidi, insieme a un senso di ospitalità, il trattamento che riserviamo ai migranti, richiedenti asilo politico e immigranti.

INDICE

Premessa	pag.	3
Il disegno di legge su immigrazione e asilo: una concezione della persona troppo mercantile	»	5
Solo lavoratori o anche persone?	»	11
Gli immigrati in Italia: un problema?	»	29
La tutela del diritto di asilo	»	41
 <i>Allegato</i>		
Dichiarazione dei Superiori Gesuiti Europei	»	55

3F PHOTOPRESS

Viale di Valle Aurelia, 105
00167 Roma - Tel. 06.3972.4606
E-mail: tipo@3fphotopress.it

Stampato nel mese di maggio 2002

Logo diritti umani e volontariato