

Limiti e vizi del “pacchetto” sicurezza¹

Il presupposto è che la presenza di immigrati irregolari sia un pericolo per la sicurezza. Ed è vero: gli immigrati irregolari hanno tassi di criminalità nettamente superiori a quelli degli altri immigrati e degli italiani.²

Il “pacchetto”³ prevede misure più dure contro gli irregolari che dovrebbero costringerli o convincerli a lasciare il paese e dissuadere dall’immigrazione in Italia quanti all’estero la progettano pur non potendo ottenere i permessi richiesti. Un’ipotesi in linea di principio non irragionevole

¹ Le osservazioni che seguono derivano da un’analisi condotta per conto della Fondazione ISMU in vista della pubblicazione del *Quindicesimo Rapporto sulle migrazioni 2009* prevista per la fine del 2009.

² Un’avvertenza: in queste pagine si farà esclusivo riferimento agli immigrati extracomunitari. Esiste invero anche il problema del soggiorno irregolare dei comunitari che si ha quando, come per vari motivi avviene non di rado, questi ultimi soggiornano senza essere iscritti all’anagrafe e che è certo un dato negativo sul piano della sicurezza. Il tema, peraltro, richiederebbe considerazioni particolari; inoltre, e soprattutto, i comunitari irregolari sono sostanzialmente al di fuori della portata del pacchetto sicurezza.

³ Con la formula “pacchetto sicurezza” ci si riferisce alla legge 15 luglio 2009, n. 94, della quale qui interessa l’articolo 1 i cui venti commi apportano una serie, invero assai eterogenea, di modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al codice civile, alla disciplina della cittadinanza, al testo unico sull’ingresso e il soggiorno degli stranieri e ad alcuni altri testi normativi. La terminologia “pacchetto” potrebbe essere fuorviante perché usualmente viene utilizzata in relazione ad insiemi di testi di legge collegati sul piano delle finalità, la si utilizza qui solo perché assolutamente prevalente nell’uso. Nella primavera del 2008 la formula “pacchetto sicurezza” era stata utilizzata per indicare un insieme di provvedimenti in tema di pubblica sicurezza e concernenti per lo più l’immigrazione adottati dal consiglio dei ministri il 21 maggio. Si trattava di un decreto-legge (98/2008), di due progetti di decreto legislativo e di un disegno di legge. Quest’ultimo dopo un complesso iter parlamentare (e non poche modifiche) si è tradotto nella legge 94/2009 alla quale è rimasto associato il termine “pacchetto”.

Il “pacchetto” fa parte di una strategia contro l’immigrazione irregolare che ha due pilastri: da un lato misure più dure contro gli irregolari; dall’altro la sanatoria avviata nel mese di settembre.

Potrebbe vedersi una contraddizione tra il varo di una sanatoria di cui dovrebbero beneficiare centinaia di migliaia di immigrati irregolari e l’entrata in vigore di una legge che promette un giro di vite contro l’immigrazione irregolare.

Ma c’è una logica. Le misure del pacchetto sicurezza non possono essere applicate in modo serio, ossia sistematico, se gli immigrati irregolari sono centinaia di migliaia; le cronache giudiziarie di settembre, ad esempio, hanno reso evidente che il sistema non è in grado di celebrare centinaia di migliaia di processi penali a carico degli immigrati senza permesso di soggiorno. La sanatoria dovrebbe ridurre drasticamente il numero degli irregolari così da consentire l’effettiva applicazione ai pochi rimasti delle vecchie e delle nuove misure sanzionatorie.

Una discriminazione arbitraria? Non necessariamente: le sanatorie in Italia come altrove tendono a premiare chi ha un lavoro. E non è sbagliato, anche sul piano della sicurezza. Basti pensare che gli attuali lavoratori immigrati regolari sono quasi tutti ex lavoratori immigrati irregolari che hanno beneficiato di una sanatoria; ebbene, i loro tassi di criminalità sono oggi simili a quelli degli italiani.

Tutto bene allora? Non proprio.

Per cominciare: la sanatoria è stata prevista solo per colf e badanti. Questo perché in Italia è diffusa l’idea che lo straniero che si dedica al lavoro di cura sia, ancorché senza permesso di soggiorno, “buono” e utile mentre gli altri lavoratori immigrati illegali sarebbero nell’insieme persone poco raccomandabili e lavoratori poco utili. È però un’idea infondata: molti dei mungitori, delle operaie, dei muratori stranieri che lavorano in Italia senza permesso di soggiorno sono persone che con in mano un permesso sarebbero “come le altre” e che con il loro lavoro contribuiscono all’economia del paese. E poi una sanatoria solo per colf e badanti in quanto tale tocca meno del cinquanta per cento degli immigrati irregolari perché tra questi colf e badanti sono appunto meno del cinquanta per cento.

Inoltre il regime quanto a contratto di lavoro e contributi previsto o comunque derivante dalla sanatoria è stato percepito da molti come troppo oneroso sicché molti hanno rinunciato all'opportunità.

Visti i numeri delle domande presentate, si può prevedere che alla fine del processo, pur essendosi senza dubbio inseriti anche non pochi muratori o operai divenuti badanti o colf "solo per un giorno", saranno rilasciati poco più di 200mila permessi rimanendo così in situazione irregolare forse più di 400mila stranieri.

Dunque il pacchetto sicurezza dovrà fare i conti con troppi destinatari. Inoltre a ben vedere le sue norme poco aggiungono di davvero valido all'arsenale degli strumenti di contrasto dell'immigrazione irregolare.

C'è il famoso reato di ingresso e soggiorno irregolare. Ma la sanzione prevista appare debole essendo una semplice ammenda. Considerando i rischi di vario tipo che accompagnano l'immigrazione irregolare un'ammenda sembra aggiungere davvero poco; non è certo un deterrente per chi ad esempio in Africa sta pensando di iniziare il terribile viaggio che dovrebbe portarlo in Europa. Anche per coloro che vivono in Italia ai margini della società un'ammenda può essere pressoché priva di significato. Solo coloro che hanno già un certo livello di integrazione e vorrebbero accrescerla possono temere il processo penale, ma non dovrebbe essere questo il target della misura.

C'è poi nel "pacchetto" il prolungamento da sessanta a centottanta giorni della durata massima del trattenimento nei CIE in vista dell'espulsione. Ma, se l'obiettivo è quello di giungere effettivamente all'espulsione lo strumento appare poco rilevante. I molti ostacoli che si frappongono all'espulsione coattiva (quanto all'identificazione, organizzativi, economici, per non parlare dell'indisponibilità di molti paesi a ricevere migliaia di propri cittadini lì ricondotti con la forza) hanno poco o nulla a che vedere con la durata massima del trattenimento.

L'impressione è che la misura sia stata pensata come una sorta di pena anomala; in effetti sei mesi di trattenimento in strutture assai simili a quelle carcerarie, se non peggiori, sono una "pena" pari o addirittura superiore a quelle che di fatto si scontano anche per reati di una certa gravità.

In quanto tale la misura potrebbe anche rivelarsi efficace come deterrente (ammesso di riuscire ad accrescere di molto la capienza del sistema dei CIE così da renderlo adeguato ad accogliere le migliaia di persone che dovrebbero entrarvi ogni giorno per rimanervi fino a sei mesi).

Ma già la configurazione in sé di una “pena anomala” suscita perplessità e poi si possono nutrire seri dubbi circa la sua compatibilità con i principi dell’ordinamento. È ragionevole prevedere il trattenimento fino a sei mesi per un fatto per il quale la sanzione maggiore (ossia quella penale) è una semplice ammenda? E da un diverso punto di vista: è ragionevole un trattenimento così lungo per persone che non hanno leso beni primari quando per illeciti certo più gravi la risposta può essere ben più blanda?

Suscita perplessità inoltre il fatto che tutto il sistema sanzionatorio – reato, possibilità di trattenimento fino a centottanta giorni, espulsione coattiva – sia applicabile indifferentemente in tutti i casi di ingresso e, o soggiorno illegale quando l’esperienza mostra la presenza di situazioni assai differenziate (cosa di cui lo stesso legislatore ha mostrato di essere in qualche modo consapevole con la sanatoria). Assai più ragionevole, si noti per inciso, appare la disciplina della direttiva europea c.d. rimpatri che ammette sì il trattenimento fino a diciotto mesi ma, insieme, propone agli stati anche la possibilità di far fronte al soggiorno irregolare con il rilascio di un permesso di soggiorno rinviando ai legislatori il compito di scegliere, tenendo conto anche della gravità dell’illecito, tra questi due estremi secondo una logica di gradualità/proporzionalità.

Si riscontra infine nel “pacchetto” l’intenzione di peggiorare lo status degli irregolari con l’introduzione di una serie di nuovi ostacoli al godimento dei diritti: si nega ad esempio all’irregolare la possibilità di sposarsi così come gli si nega la possibilità di accedere ai servizi sociali.

Anche simili misure potrebbero rivelarsi efficaci sia per indurre gli irregolari presenti a lasciare il territorio sia per dissuadere chi aspira all’ingresso pur senza poter avere i titoli richiesti (si osserva spesso che una delle cose che attrae gli immigrati è proprio il nostro Welfare State).

Ma non si può non essere perplessi dal momento che la Costituzione e esplicitamente, anche dopo le modifiche di cui al “pacchetto”, lo stesso testo unico sull’immigrazione riconoscono i diritti fondamentali a tutti gli immigrati indipendentemente dalla regolarità del soggiorno. Se ad esempio un immigrato irregolare divenuto gravemente disabile chiede di essere ammesso a una struttura pubblica di assistenza la legge oggi gli garantisce l’accesso, trattandosi di un diritto fondamentale, e insieme glielo nega per mancanza del permesso di soggiorno. Quanto poi alla richiesta del permesso di soggiorno per l’esercizio di un diritto naturale come quello di sposarsi, si ha con essa una rottura drammatica rispetto a un’antica tradizione dove gli impedimenti al matrimonio sono sempre stati legati alle finalità dell’istituto dando luogo tra l’altro ad una soluzione anomala nel contesto europeo (la Francia ad esempio pur preoccupata dall’uso strumentale del matrimonio da parte degli irregolari ha adottato misure a riguardo senza però mettere in discussione il principio secondo cui ci si può sposare anche senza permesso di soggiorno).

A fronte di tutte le perplessità di cui sopra è facile prevedere (già vi sono segnali in tal senso) che avvocati e magistrati si metteranno all’opera per smantellare almeno in parte la nuova disciplina come pensata dal legislatore attraverso l’interpretazione e se necessario pronunce di incostituzionalità sicché alla fine delle novità introdotte dal “pacchetto” potrebbe restare ben poco.

C’è poi un’ulteriore e decisiva ragione che induce a non vedere nel “pacchetto” uno strumento adeguato a contrastare meglio di quanto non sia avvenuto finora l’immigrazione irregolare migliorando così il livello di sicurezza nel paese.

L’immigrazione irregolare avviene per lo più per motivi di lavoro. D’altra parte, per svariate ragioni economiche e demografiche è prevedibile che l’immigrazione per lavoro continuerà nei prossimi anni ed è anche auspicabile che ciò avvenga (anche se vi sono opinioni diverse circa quelle che dovrebbero essere le caratteristiche e le dimensioni ottimali del fenomeno). Quindi serve un adeguato canale legale con poi certo efficaci sanzioni per chi si muove al di fuori. Se non c’è un ade-

guato canale legale ma solo sanzioni si affida a queste ultime una missione impossibile e ci si rassegna di fatto all'immigrazione illegale.

Ma il pacchetto sicurezza entra in vigore proprio in un contesto nel quale non esiste un adeguato canale legale per l'immigrazione per lavoro. Questo lo si può affermare con certezza dopo dieci anni ormai di sperimentazione di una disciplina che è stata per vari motivi sempre più ignorata dai datori di lavoro così come dai migranti (da anni i decreti flussi servono solo per "sistemare" lavoratori già da tempo presenti nel territorio).

Il legislatore si è concentrato sulla repressione senza far nulla per rendere adeguata la disciplina dei flussi legali per motivi di lavoro. Ma la sua azione non potrà avere successo fino a che non toccherà adeguatamente entrambi i profili.

Ennio Codini
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
Giurista