

Chiudere la stagione del *diritto speciale* dei migranti

E' tempo che il nostro Paese cessi di guardare alle questioni dell'immigrazione evocando pericoli di invasione che servono solo ad attribuire ai migranti il ruolo di *nemici della società*.

Le *emergenze sbarchi* sono, in realtà, emergenze umanitarie e devono essere affrontate nel rispetto dei principi cui una democrazia non può rinunciare senza rinnegare sé stessa: primo dovere delle istituzioni pubbliche è organizzare il soccorso e l'assistenza dei migranti, cooperando con le organizzazioni umanitarie e facendo sì che esse possano adempiere i loro compiti in autonomia e con efficacia.

La legislazione sull'immigrazione e sul diritto d'asilo e le prassi amministrative devono essere coerenti con i principi dello Stato costituzionale di diritto e del diritto internazionale.

Uno stato di *perenne emergenza* e un approccio alle questioni dell'immigrazione schiacciato su questa logica portano al contrario inevitabilmente alla negazione dei diritti fondamentali della persona.

Il frutto della logica emergenziale che ispira da anni le politiche migratorie è rappresentato da un *diritto speciale dei migranti* costituito da un insieme di misure amministrative e penali finalizzate all'allontanamento dello straniero irregolare.

Per il migrante la limitazione della libertà personale non è l'eccezione e l'*extrema ratio*, secondo il canone garantistico del costituzionalismo contemporaneo, ma rappresenta la regola; essa non è necessariamente legata a condotte soggettive meritevoli di sanzione, ma, nel suo significato complessivo, ad una condizione individuale, la condizione di migrante; viene disposta e direttamente eseguita - in via ordinaria e non solo in casi eccezionali - dall'autorità di polizia, mentre il giudice interviene solo in un secondo momento.

La *detenzione amministrativa* è l'aspetto della normativa sullo straniero che meglio esprime la logica emergenziale che sta alla base di questo *diritto speciale*: il trattenimento nei centri di permanenza temporanea rappresenta una manifestazione di coercizione della libertà personale largamente discrezionale nei suoi presupposti applicativi, sottratta ad un effettivo controllo giurisdizionale (oggi per di più affidato non al giudice togato, ma al giudice di pace) e sproporzionata rispetto al provvedimento di espulsione alla cui esecuzione è finalizzata.

Le gravissime preoccupazioni collegate a prassi e a vicende segnalate in varie sedi nascono, prima di tutto, da questa logica emergenziale e dalle norme sulla *detenzione amministrativa* che essa ha prodotto. E' la stessa logica che ha condotto ad introdurre forme di trattenimento per i richiedenti asilo nei centri di permanenza e nei centri di identificazione. L'ampiezza dei casi in cui tale misura deve o può essere disposta ed il concreto atteggiarsi del trattenimento nei centri di identificazione (per il quale la legge non prevede alcun meccanismo di convalida giurisdizionale) segnalano un duplice rischio: che quest'ultima forma di trattenimento si trasformi di fatto in un'ulteriore ipotesi di *detenzione* e che,

di conseguenza, la complessiva disciplina comporta di regola la limitazione della libertà personale anche per i richiedenti asilo.

Un grave *vulnus* alle garanzie inviolabili dei migranti è rappresentato dal cd. respingimento “differito”: attraverso questa misura, l'autorità amministrativa ha il potere di effettuare l'allontanamento dello straniero in assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale, nonostante l'inevitabile limitazione della libertà personale del migrante determinata da tale forma di respingimento, che, di fatto, non consente un adeguato accertamento di situazioni soggettive preclusive dell'allontanamento (prima di tutto, lo *status* di rifugiato o di richiedente asilo).

Con la legge Bossi-Fini erano stati introdotti nuovi reati collegati all'espulsione in relazione ai quali era previsto l'arresto in flagranza, il giudizio direttissimo e la successiva espulsione dello straniero. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una di queste norme, definendo significativamente impropria la finalizzazione dell'arresto dello straniero alla sua espulsione. La successiva legge n. 271 del 2004 ha ripristinato il meccanismo arresto/giudizio direttissimo/espulsione e, a questo scopo, ha previsto per i reati collegati all'espulsione pene severissime: il risultato è che ancora una volta la limitazione della libertà personale del migrante – e la limitazione disposta in prima battuta dall'autorità di polizia – è la *regola* e non l'*eccezione*.

Sempre nel segno della logica dell'emergenza, la discussione pubblica è ormai tutta orientata verso il contrasto degli ingressi e l'incremento indiscriminato delle espulsioni, di modo che le norme vengono valutate non per la loro attitudine a governare con efficacia, nel rispetto dei diritti fondamentali, il complesso fenomeno dell'immigrazione, ma per il *numero* degli espulsi.

Il contrasto ad ogni costo dell'immigrazione irregolare è anche alla base della gravissima tendenza alla *esternalizzazione* dei centri di detenzione espressa, ad esempio, nella norma introdotta dalla legge n. 271 del 2004 in forza della quale il Ministro dell'interno, nell'ambito degli interventi di sostegno alle politiche preventive di contrasto all'immigrazione clandestina, contribuisce alla realizzazione, nel territorio dei Paesi interessati, di strutture utili ai fini del contrasto di flussi irregolari di popolazione migratoria verso il territorio italiano. I finanziamenti sono dunque consentiti in modo del tutto svincolato da qualsiasi presupposto orientato alla tutela dei migranti: nessun limite è previsto con riferimento ai Paesi destinatari dei finanziamenti in relazione, ad esempio, alla loro adesione alle normative internazionali di tutela dei rifugiati; nessuna condizione è prevista con riferimento alla conformità delle strutture finanziate agli *standards* minimi di rispetto della dignità e dei diritti fondamentali della persona dei migranti.

Le notizie e le immagini sulla sorte toccata ai migranti allontanati coattivamente verso la Libia nei mesi scorsi consegnano alle nostre coscienze una nuova tragedia umanitaria e devono indurre ad un profondo cambiamento delle politiche fin qui seguite. L'immigrazione, infatti, è il vero banco di prova delle democrazie contemporanee: della loro capacità di continuare ad essere uno stato di diritto e di non rinunciare alla promessa di garantire la sacralità delle persone, di *tutte* le persone.

Il *diritto speciale* dello straniero è stato anche il principale fattore della straordinaria instabilità della normativa sull'immigrazione, che si è coniugata con la sostanziale ineffettività della disciplina degli ingressi.

Le cause di questa ineffettività e le possibili alternative sono state da tempo individuate: le norme sugli ingressi non sono riuscite a governare i flussi, ma hanno subordinato l'ingresso regolare del migrante all'incontro a livello planetario tra domanda ed offerta di lavoro, realizzando meccanismi del tutto impraticabili di cui oggi si chiede da più parti l'abbandono; costruire una *via legale* all'immigrazione è possibile, favorendo il dispiegarsi della *catena migratoria* e introducendo un titolo di ingresso incentrato sulla *ricerca di lavoro*.

La disciplina restrittiva degli ingressi ha, in realtà, prodotto irregolarità, così come la normativa sul soggiorno. Le cifre di recente fornite dal Ministro dell'Interno parlano chiaro: i migranti entrati regolarmente in Italia e solo successivamente divenuti irregolari sono il 67% del totale, il che conferma che la causa principale dell'irregolarità è rappresentata dall'inadeguatezza delle norme sull'ingresso e il soggiorno a *governare* in termini di effettività il fenomeno.

In particolare, tali norme non hanno saputo prevedere strumenti flessibili, quali la possibilità di riassorbire quote di irregolari attraverso meccanismi di *regolarizzazione permanente* degli ingressi o dei soggiorni fondati, ad esempio, sul decorso del tempo e sull'assenza di condanne penali.

Superare la visione del migrante come *soggetto in sé pericoloso per l'ordine pubblico* e come *ospite in prova perpetua* è dunque la condizione per far emancipare la discussione pubblica sull'immigrazione dalla logica dell'emergenza e per costruire una legislazione giusta ed efficace.

Chiudere la lunga stagione del *diritto speciale* dei migranti è non solo necessario, ma anche possibile.

Andrea Accardi (Medici Senza Frontiere), **Paolo Beni** (ARCI), **Franco Ippolito** (Magistratura Democratica), **Piero Soldini** (CGIL), **Lorenzo Trucco** (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione)

Bari, 11 luglio 2005