

MIGRANTI E DIRITTO INTERNAZIONALE*

FRANCESCO PAOLO ROSSI**

SOMMARIO

1. Chi è il migrante? - **2.** La figura del migrante nella definizione degli organismi dell'ONU, dell'Unione europea e del diritto interno nazionale. - **3.** Il fenomeno delle migrazioni in un contesto mondiale di crisi globale nel commercio internazionale e nei mercati finanziari. - **4.** L'immigrazione irregolare: il quadro politico e giuridico. - **5.** L'improcrastinabilità di una legislazione comunitaria uniforme e coerente ai principi enunciati dal Patto europeo approvato dal Consiglio d'Europa, in Bruxelles, il 16 ottobre 2008.

1. Chi è il migrante?

Il migrante non è un numero, che entra periodicamente nei calcoli delle statistiche. E neppure un cittadino del pianeta terra respinto dalle frontiere degli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Egli è una persona umana, la cui dignità identificativa s'impone contro ogni forma di egoismo nazionale in quel suo obiettivo di ricerca di un luogo dove vivere in pace. Sono milioni le persone coinvolte nel fenomeno delle migrazioni, ma esse - giusto tornare a sottolinearlo - non sono numeri, sono uomini e donne, bambini, giovani e anziani che invocano accoglienza, solidarietà e la stessa *pietas* umana.

Nel *Quarto Rapporto EMN* (European Migration Network) *Italia (Rete Europea Migrazioni)*, con il supporto di IDOS/Dossier Statistico Immigrazione, in *Canali migratori, visti e flussi irregolari*, Roma, marzo 2012, è stato affermato, a pagina 5, come, nel mondo di oggi, le migrazioni internazionali siano diventate un fenomeno imponente, che coinvolgerebbe oltre 200 milioni di persone, realiz-

* Relazione presentata al Forum ANIV su "Sulle attività di vigilanza - Riflettere sul presente, immaginare il futuro", tenutosi a Specchiolla dal 28 maggio al 1° giugno 2013.

** Professore emerito di Diritto del lavoro dell'Università Cà Foscari di Venezia e coordinatore scientifico del Centro Studi ANIV di Diritto della previdenza sociale "G. Billia".

zandosi in molte forme, parecchie delle quali, pur presupponendo l'attraversamento di confini e, quindi, il coinvolgimento delle diverse sovranità nazionali, esprimerebbero anzitutto la volontà dei migranti e il loro protagonismo. Va anche sottolineato come con le politiche migratorie restino governate sia le vie di accesso regolare dei cittadini stranieri al territorio dello Stato, sia le vie di comunicazione attraverso le quali gli stessi migranti s'incontrano tra loro.

Per dare una risposta alla crescente pressione migratoria, si reputa necessario allargare le vie legali ed evitare che politiche migratorie eccessivamente restrittive diventino, esse stesse, fonte di irregolarità. Occorre anche precisare come sussista una differenza tra "immigrazione non autorizzata" e "immigrazione irregolare". E invero, si considerano migranti non autorizzati gli stranieri entrati in Italia senza alcuna autorizzazione all'ingresso, mentre vengono definiti "irregolari" gli stranieri che hanno perduto i requisiti necessari per la permanenza sul territorio nazionale (ad esempio, nel caso di permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato), di cui però erano in possesso al momento del loro ingresso in Italia. Va tuttavia precisato come una tale distinzione non sia propria del diritto europeo, per cui essa ha perso ogni rilevanza giuridica anche per l'Italia, mentre nell'Unione europea, nel far riferimento ai migranti in condizione irregolare, si esclude l'utilizzo dell'aggettivo "illegale", che sarebbe più corretto per definire uno *status* o una procedura, ma poco adatto a indicare una persona a ragione della sua dignità umana.

La cosiddetta immigrazione irregolare in Italia, la cui accelerazione nell'ultimo ventennio ha suscitato un avvertito sconcerto nell'opinione pubblica, è tuttora oggetto di un serrato dibattito politico, dopo aver sollecitato la creazione di particolari strumenti normativi di prevenzione e contrasto, puranche, nel contempo, essendosi rafforzata l'attenzione nei confronti dei risvolti umanitari e di quelli connessi ai diritti fondamentali delle persone coinvolte. La legge 15 luglio 2009, n. 94, denominata "pacchetto sicurezza" in quanto recante: *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, ha apportato modificazioni a ben 38 regole normate in materia di immigrazione, con l'appunto critico, però, del Presidente della Repubblica, il quale, in occasione della promulgazione di essa, ha scritto al Capo del Governo dell'epoca e ai Ministri dell'Interno e della Giustizia nei seguenti termini: «Il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti a criteri di stabilità e certezza della legislazione: anche per le difficoltà e le controversie che nascono in sede di applicazione». Detta legge, infatti, ha precisato norme più rigide circa i respingimenti alla frontiera, introducendo, per la prima volta nell'ordinamento italiano, il "cosiddetto" reato di immigrazione clandestina e aggiungendo accanto all'espulsione amministrativa la configurazione di un reato penale: il soggiorno irregolare. Ma v'è di più, lo *status* di immigrato irregolare era stato addirittura configurato come fattispecie aggravante in ogni tipo di reato attuato dal singolo, con il raddoppio della durata dell'arresto

per lo straniero che non avesse mostrato i documenti validi per il soggiorno. E invero, la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 249 e 250 del 2010, dichiarava costituzionalmente illegittima la predetta norma penale per irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio tra lo straniero in condizione di soggiorno irregolare e il cittadino italiano o dell'Unione europea.

Detto questo, va sottolineato come, a motivo della crisi economica, il numero di irregolari - diminuito nel periodo 2008-2010 del 31,1 per cento - sia in continua diminuzione, per cui il fenomeno delle migrazioni internazionali, mentre resta estremamente complesso, richiede nuove discipline legislative, che pongano al centro degli interventi i diritti fondamentali e la stessa inviolabilità della dignità della singola persona umana. Al tempo stesso, andrebbero ripensati, a livello nazionale, i "Centri di identificazione ed espulsione (CIE)" e garantiti legislativamente, una volta per tutte, i diritti dei bambini, nati in Italia da genitori immigrati, ad ottenere la cittadinanza italiana.

2. La figura del migrante nella definizione degli organismi dell'ONU, dell'Unione europea e del diritto interno nazionale

Alla fine della seconda guerra mondiale, l'assemblea generale dell'ONU approvava, in data 10 dicembre 1948, la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*. In virtù di quanto in essa statuito all'articolo 1 - secondo cui «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza» -, una prima figura di migrante è delineata al successivo articolo 14 nei seguenti due commi: «1. Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni. 2. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite». Inoltre, per quanto attiene alle problematiche relative ai ricongiungimenti familiari, è da rendere avvertiti di quanto affermato nei tre commi dell'ulteriore articolo 16, nel quale resta statuito, in primis, che «uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia senza alcuna limitazione di razza, cittadinanza o religione». Per proclamare alla fine di tale disposto che «la famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato».

Questa prima individuazione della figura del migrante attiene ad ogni persona, la quale, fatta oggetto di illecite persecuzioni, ha diritto all'asilo politico da parte dello Stato di immigrazione. Altra figura di emigrante definita a livello internazionale è quella prevista dalla convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, al cui articolo 11 definisce «lavoratore migrante» la persona «che emigra o è emigrata da una paese verso l'altro, in vista di un'occupazione, altrimenti che per proprio conto; esso include qualsiasi persona ammessa regolarmente in qualità di

lavoratore migrante» (convenzione ratificata dall'Italia con la legge n. 158 del 10 aprile 1981).

In particolare, la predetta convenzione sollecita ogni Stato membro a far sì che i lavoratori migranti conoscano, nel modo più completo possibile, la relativa politica posta legislativamente in essere, i loro diritti e i loro doveri, nonché le attività destinate a dar loro un'effettiva assistenza per consentire di esercitare i propri diritti. L'impegno, comunque, di ogni Stato membro è quello di attuare una politica nazionale diretta a garantire parità di trattamento in materia di occupazione e di professione ai lavoratori migranti o familiari degli stessi, sempreché questi tutti «si trovino legalmente sul suo territorio» (cfr.: art. 10).

Sul piano internazionale, dunque, accanto alla figura del “migrante perseguitato”, abbiamo quella del “lavoratore migrante”, entrambe oggetto di previsione regolamentare da parte del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al Capo 2, articoli da 77 a 80.

Qual è, in concreto, l'azione programmata dall'Unione per una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento? È l'impegno costituzionale europeo di sviluppare una politica comune intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi “regolarmente” soggiornanti negli Stati membri nonché la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. Pertanto, spetta al Parlamento europeo e al Consiglio il compito di adottare, tra le altre, le misure relative alle condizioni di ingresso e alla disciplina sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata nonché quelle sull'immigrazione clandestina e sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori (cfr.: art. 79).

In ogni caso, le politiche dell'Unione nella materia *de qua* devono restare governate «dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario» (cfr.: art. 80).

A livello del nostro diritto interno, distinte si presentano le discipline legislative afferenti, da un lato, allo *status* di rifugiato avente diritto all'asilo politico e, dall'altro, ai cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno risulta irregolare. Sicchè, è da dire come lo *status* di rifugiato venga riconosciuto allo straniero che, per motivi di razza, religione, appartenenza sociale e/o politica, viene perseguitato nel paese in cui possiede la cittadinanza o, in caso di apolidia, nel territorio in cui aveva la dimora abituale, per cui non può farvi ritorno. Il permesso di soggiorno per asilo politico viene rilasciato dalla Questura al titolare dello *status* di rifugiato. Per quanto riguarda la procedura dettata per il rilascio di *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, l'inerente domanda per il relativo riconoscimento deve essere presentata presso la polizia di frontiera o presso la Questura competente per territorio e viene inoltrata, poi, alla Commissione territoriale deputata a decidere

in merito. Nel frattempo, lo straniero viene ospitato in un Centro di accoglienza per richiedenti l'asilo politico e, trascorso un periodo di non oltre 20 giorni di accoglienza, gli viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido 3 mesi e rinnovabile fino al momento della decisione (cfr.: art. 4 D.lgs. 30 maggio 2005, n. 140).

Sull'argomento, va segnalato come tra i cinque impegni principali, definiti con il Patto europeo, approvato dal Consiglio a Bruxelles in data 16 ottobre 2008, sia stato previsto, nel punto 4, l'obiettivo di "Costruire un'Europa dell'asilo" secondo le direttive enunciate dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativa allo *status* dei rifugiati. A tal fine, lo stesso Consiglio ha convenuto: *a)* di istituire un "Ufficio europeo di sostegno", che abbia il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze tra gli stati membri, nonché di sviluppare cooperazioni concrete tra le amministrazioni incaricate dell'esame delle domande d'asilo; *b)* di invitare la Commissione a presentare proposte intese a introdurre una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni e di adottare *status* uniformi per i rifugiati, da una parte, e per coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria, dall'altra; *c)* di istituire, in caso di crisi in uno Stato membro che deve far fronte a un afflusso massivo di richiedenti asilo, procedure che consentano di mettere a disposizione di tale Stato, a fini di sostegno, funzionari di altri Stati; *d)* di rafforzare la cooperazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per assicurare una migliore protezione alle persone che la richiedano all'esterno del territorio degli Stati membri dell'Unione europea.

3. Il fenomeno delle migrazioni in un contesto mondiale di crisi globale nel commercio internazionale e nei mercati finanziari

Quel che è emerso negli ultimi anni, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale, è che la migrazione diventerà sempre più una componente importante delle relazioni esterne degli Stati membri e dell'Unione. E invero, prima che scoppiasse la c.d. rivoluzione araba, il Consiglio europeo si era impegnato a costruire con i Paesi di cui alla conferenza euroafricana di Rabat e Tripoli nel 2006, e il vertice euroafricano di Lisbona nel 2007, uno stretto *partenariato* che favorisse le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo. A tal fine, il Consiglio europeo conveniva di condurre politiche di cooperazione nonché di promuovere azioni di cosviluppo che consentissero ai migranti di partecipare allo sviluppo del paese di origine. Il Consiglio perveniva così nella determinazione di organizzare, al proprio livello, un dibattito annuale sulle politiche di immigrazione e di asilo e invitava la Commissione a presentargli ogni anno una relazione sull'attuazione, da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri, del patto di partenariato nonché del programma a seguire quello predisposto all'AIA.

Sul piano nazionale, la legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione del decreto-legge n. 92 del 23 maggio 2008, il cui articolo 9 ha istituito i Centri di identificazioni ed espulsione in sostituzione dei Centri di permanenza temporanea ma anche quelli di permanenza temporanea e assistenza (Cpt e Cpta), e la legge 15 luglio 2009, n. 94, sulla sicurezza pubblica, hanno ampliato sensibilmente i casi di espulsione nei seguenti ambiti: l'espulsione amministrativa disposta dal Ministero dell'Interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato; l'espulsione amministrativa disposta dal prefetto; l'espulsione disposta dal Giudice a titolo di misura di sicurezza nei confronti dello straniero condannato per alcuni dei delitti previsti dal codice di procedura penale, qualora risulti pericoloso; l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione ordinata dal Giudice nel caso in cui lo straniero sia stato condannato alla reclusione per più di 2 anni, a una pena restrittiva della libertà personale per taluni delitti contro la personalità dello Stato o per il reato di ingresso e soggiorno non autorizzato. Vale anche segnalare come la legge di conversione n. 125 del 2008 abbia ridotto dal quarto al secondo grado di parentela il vincolo familiare che avrebbe impedito l'espulsione del familiare del cittadino straniero e con lo stesso convivente.

Al momento, non è possibile rilevare dagli archivi ufficiali del nostro Paese il numero delle presenze irregolari di migranti; tuttavia, tale numero non è del tutto sconosciuto, essendo possibile trarlo, sia pure approssimativamente, dalle registrazioni fatte negli archivi delle forze di polizia. Così il citato Rapporto EMN Italia ha segnalato che tra il 2002 e il 2010 la pressione dell'immigrazione sull'Italia da parte dei Paesi a forte spinta migratoria è andata diminuendo. E infatti, risulterebbero diminuiti i migranti intercettati alla frontiera (da 44.706 nel 2002 a 4.201 nel 2010), e quelli rimpatriati (da 44.706 nel 2002 a 16.086 nel 2010), ma anche le persone che non hanno rispettato l'ordine di espulsione (da 61.282 nel 2002 a 30.430 nel 2010). Effetti riduttivi delle quote annuali degli ingressi per lavoro si sono prodotti particolarmente nel 2010, quando non c'è stata di fatto alcuna quota, perché quella di 98.080 ingressi decisi nel mese di dicembre di quell'anno è rimasta attuata nell'anno successivo.

Gli effetti della crisi finanziaria, economica e sociale in Italia e nell'Unione europea si sono fatti sentire duramente, atteso che nel 2010 sono risultati scaduti, senza essere stati più rinnovati, oltre 600.000 permessi per lavoro e per motivi familiari.

Secondo il *XXII Rapporto sull'immigrazione Caritas e Migrantes* (Dossier Statistico 2012, Roma, 2012, p. 92), i dati sui flussi di stranieri provenienti dall'estero registrati dalle anagrafi dei Comuni italiani, confermano come i tentativi di gestire il fenomeno migratorio in Italia nel primo decennio del nuovo secolo siano risultati spesso fortemente caratterizzati dall'adozione del consueto atteggiamento contraddittorio, secondo il quale alla predisposizione di misure spesso di chiusura, utili per rassicurare l'opinione pubblica, si sono fatti puntualmente seguire provvedimenti di sanatoria, frutto della consapevolezza che molta

dell'immigrazione, che si sarebbe voluta in qualche modo "limitare", in realtà era una immigrazione "necessaria", non solo per il migrante, ma anche per le famiglie e le imprese italiane: entrambe, almeno sino ad oggi, bisognose di personale disposto a eseguire anche determinate mansioni non più allettanti per la popolazione autoctona.

Le tradizionali *Considerazioni generali* del 45° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese 2011 (in *Censis*, con il patrocinio del CNEL, Milano, FrancoAngeli, 2011) hanno messo in luce il "vissuto" degli ultimi mesi di quell'anno a causa di una retrocessione evidente della nostra immagine nazionale dovuta alla caduta del nostro peso economico e politico nelle vicende internazionali ed europee. Il realismo, secondo il "Rapporto", obbliga a prendere atto di quanto la società italiana negli ultimi eventi si sia rivelata "fragile". È tale a causa di una crisi che sarebbe venuta dall'esterno, cioè dal non governo della finanza globalizzata e, nello stesso tempo, sul piano interno, da un sentimento di stanchezza collettiva e di inerte fatalismo rispetto, ad esempio, alla insolubilità del debito pubblico (cfr.: p. XI s.).

Il nostro Paese sembra essersi posto fuori dai grandi processi internazionali. «Non ha più la potenza da socio fondatore della costruzione europea; non ha la forza di stare con pienezza di responsabilità nelle alleanze occidentali; non è partecipe di quanto sta avvenendo nell'Africa settentrionale [...]; sta perdendo l'occasione di essere presente sull'asse di penetrazione verso l'Europa sudorientale (con il ritardo sulla Lione-Torino e con le difficoltà di fare del Nord-Est la piattaforma logistica di tale penetrazione)» (cfr.: p. XII).

4. L'immigrazione irregolare: il quadro politico e giuridico

Per quanto riguarda la cosiddetta "immigrazione irregolare" in Italia, la crescita del fenomeno ha visto un'accelerazione a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, acquisendo una più avvertita attenzione nel dibattito politico e nell'opinione pubblica. Si è andato così affermando che il criterio usato dagli italiani nei confronti dell'immigrazione irregolare fosse caratterizzato dalla ricerca di un equilibrio fra le esigenze di protezione e sicurezza nazionale e gli obiettivi propri delle politiche migratorie. Nel citato "Quarto Rapporto EMN Italia" si osserva come, in questi ultimi anni, l'azione di contrasto intrapresa dallo Stato italiano con l'intensificarsi dei pattugliamenti delle coste, dei respingimenti delle espulsioni e degli accordi bilaterali per il ritorno, avrebbe dovuto dare una risposta al fenomeno crescente dell'immigrazione irregolare, con esiti significativi dal punto di vista quantitativo, anche se quell'azione era accompagnata da accessi critiche da parte delle organizzazioni che si occupano di tutela dei diritti umani. Tali critiche restavano legate, però, sia alle difficoltà di accesso alla richiesta di protezione internazionale per quanti non erano riusciti a raggiungere il territorio

italiano, sia perché neppure il contrasto avrebbe offerto una soluzione alle ragioni che avevano spinto le persone ad abbandonare il proprio Paese di origine (cfr.: p. 128). A questo punto, però, è doveroso segnalare come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con sentenza del 23 febbraio 2012, nel caso Hirsi Jamaa e altri contro l'Italia, abbia lanciato un autorevole monito in merito all'assoluta illegittimità delle pratiche di respingimento dei migranti attuate dal nostro Paese, alla luce delle norme e dei principi contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e precisamente per violazione degli artt. 3 e 13 della medesima nonché dell'art. 4 del protocollo n. 4. La fattispecie ha riguardato il respingimento in acque internazionali da parte delle autorità italiane, non preceduto dall'accertamento sull'identità e sui diritti di ogni singolo individuo di "migranti misti" provenienti dalla Libia.

Il fenomeno in discorso va posto, poi, nell'attuale quadro politico nazionale ed europeo, pennellato con acume tanto nel Rapporto CENSIS per il 2012 (*46° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2012*, Roma-Milano, Franco Angeli, 2012), quanto nel *25° Rapporto Italia* (Roma, Eurispes, 2013). Secondo DE RITA, l'anno 2012 avrebbe segnato «una crisi così grave da imporre l'assoluta centralità del problema della sopravvivenza. Una centralità quotidianamente alimentata dalle preoccupazioni della classe di governo; dalle drammatizzazioni dei media; dalle inquietudini popolari; dalla paura di non farcela, una paura reale, che non ha risparmiato alcun soggetto della società, individuale o collettivo, economico o istituzionale» (cfr. p. XI).

Dal presidente di Eurispes, Gian Maria Fara, si è osservato che «ci eravamo illusi che la crisi altro non fosse che una condizione passeggera e che tutto, come era accaduto nel passato in altri frangenti difficili, si sarebbe risolto col tempo, con un po' di fortuna e un minimo di impegno» (cfr. p. III). E invece, ci siamo venuti a trovare di fronte a un rapido declino, che esige anzitutto una risposta: *cambiamento*. Emerge, pertanto, la necessità di un'approfondita riflessione, una specie di esame collettivo di coscienza, capace di coinvolgere soprattutto l'intera classe dirigente del nostro Paese. «Se proteggiamo il nostro territorio, avremo la ragionevole certezza di poter evitare in futuro frane, incendi, allagamenti. Se dedichiamo le giuste risorse alla ricerca, alla formazione e all'istruzione dei nostri figli, domani potremo contare su una classe dirigente preparata» (cfr. p. VI). Del resto, in una società in cui la risorsa più importante sembra essere costituita dalle informazioni, la gestione delle quali richiede un investimento sempre maggiore in termini di capitale di risorse umane, appare evidente che l'accesso all'informazione costituisce il nuovo parametro che definisce il potere. Ciò s'indirizza verso quell'opinione pubblica, la quale, liberata dai vincoli dell'appartenenza ideologica e dal controllo sociale, rivendica in favore dei figli degli immigrati nati in Italia il diritto di cittadinanza. Va completato allora quel quadro giuridico del migrante regolare, i cui diritti e i cui doveri devono costituire la fondamentale base di una compiuta integrazione sociale. Ma quand'è che l'immigra-

zione può qualificarsi come irregolare? Il migrante, che entra nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea ed è sprovvisto del documento amministrativo denominato "visto" versa nella situazione di "irregolare". In proposito, però, va precisato come il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio europeo del 15 marzo 2001 abbia adottato l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo. Per l'Italia, il Ministero degli Affari Esteri-Sevizi stranieri ingresso e soggiorno, ha elencato i Paesi i cui cittadini sono esenti dall'obbligo di visto d'ingresso, per soggiorni di durata massima di 90 giorni, a scopo di turismo, missione, affari, invito, gara sportiva e studio. Il "visto" è definito «autorizzazione o decisione di uno Stato membro dell'Unione necessaria per il transito o per l'ingresso ai fini di soggiorno in tale Stato». In particolare, le categorie più ricorrenti di "visto" sono il visto di soggiorno di breve durata, che consente una permanenza di durata inferiore a tre mesi, e il visto di soggiorno di lunga durata, necessario per una permanenza superiore ai tre mesi. Pertanto, in relazione alle procedure automatizzate nell'ambito del *Sistema Informazioni Schengen* (SIS), per "ingresso autorizzato" s'intende «l'ingresso nel territorio di uno Stato membro da parte di un cittadino di un Paese terzo per un periodo di permanenza non superiore a tre mesi ogni sei». Conseguentemente, nell'ambito dell'Unione europea, per "ingresso non autorizzato" s'intende «l'ingresso da parte di un cittadino di Paese terzo all'interno del territorio di uno Stato membro», che non soddisfi le condizioni previste dal *Codice delle Frontiere Schengen*. La politica dei visti ha subito significativi cambiamenti negli ultimi tempi sia a livello europeo con la Direttiva dell'Unione del 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, sia a livello nazionale con l'emanazione di visti per soggiorni di lunga durata, i quali hanno la stessa efficacia del permesso di soggiorno riguardante la libera circolazione.

Dal *Rapporto EMN Italia* si segnala come, nel nostro Paese, tra tutti quelli che entrano nel territorio nazionale per i più svariati motivi, soltanto uno su 50 entra dopo essersi munito di visto (cfr. p. 99). Lo stesso *Rapporto*, poi, pone in evidenza come le norme comunitarie sui visti abbiano bisogno di essere completate circa il soggiorno, le quote lavorative, le modalità di accesso al mercato del lavoro, gli interventi in caso di emergenza che superano i singoli Stati, l'aiuto allo sviluppo da assicurare ai Paesi a forte pressione migratoria. Si suggerisce, inoltre, che la via della legalità vada presentata come la più conveniente in termini di attesa, costi ed equità.

Attualmente in Italia la stima degli irregolari presenti nel territorio può essere accettata per un numero di migranti intorno al mezzo milione. D'altronde, la valutazione che ha compiuto la *Fondazione Ismu* (Istituto per lo studio della multietnicità, Milano) ha stimato l'entità delle presenze irregolari per le 60 collettività più numerose: al 1° gennaio 2010 sono state attribuite a Marocco e Albania

tra 51mila e 59mila presenze irregolari; tra 21mila e 30mila a Ucraina e Cina; tra 15mila e 20mila a Senegal, Moldavia e Tunisia. Comunque, in forza della crisi di sopravvivenza in atto, si registra una riduzione dell'immigrazione irregolare sia quantitativamente, sia quanto alla sua incidenza sulla presenza regolare, ed è stata stimata, al 1° gennaio 2011, attorno al 10 per cento dei quasi 5 milioni di cittadini stranieri regolarmente presenti in Italia.

Sulla base di quest'ultimo dato, oltre ad augurarci la grande conquista di civiltà con il riconoscimento del diritto dei bambini nati in Italia da genitori immigrati di ottenere la cittadinanza italiana, va aggiunta anche l'attribuzione del diritto di voto, nelle elezioni amministrative, agli stranieri immigrati, residenti in Italia da almeno 5 anni. Infine, occorre anche provvedere alla riforma della regolamentazione dell'asilo per i rifugiati nelle logiche di politica comunitaria già prospettate e più sopra ricordate.

5. L'improcrastinabilità di una legislazione comunitaria uniforme e coerente ai principi enunciati dal Patto europeo approvato dal Consiglio d'Europa, in Bruxelles, il 16 ottobre 2008

Il *Centro Astalli* - sede italiana del Servizio dei Gesuiti per i rifugiati - ha curato la pubblicazione, nel 2011, del volume *Terre senza promesse. Storie di rifugiati in Italia* (Roma, Avagliano, p. 114). Si tratta di una raccolta di storie di dolore e separazione, storie di piccoli gesti, di cose comuni, di luoghi lontani, storie equilibrate dalle passioni e dai turbamenti propri di ogni persona: storie, nella loro apparente difformità, quotidiane e attive. Si tratta di storie straniere, diverse, che raccontano il destino di donne e uomini rifugiati, di storie appartenenti a ogni volto extracomunitario che frequentemente è dato di incontrare davanti all'uscita del supermercato, alla fermata dell'autobus, al semaforo o nelle vetture dei treni dei pendolari. Sono uomini e donne che arrivano nel nostro Paese con la speranza di giungere in una terra promessa, alla ricerca di una vita dignitosa, fuggendo dalla guerra, dalla fame, dalla persecuzione. Essi sono soltanto una parte di quella fiumana di altri che si trovano al di là del mare ad attendere o che, semplicemente, non ce l'hanno fatta ad approdare, ingoiati dalle acque e dall'ingordigia dei trafficanti. Questo libro raccoglie storie che disegnano la geografia di una tratta che da anni si ripete verso l'Italia, sognando in questa prospettive di vita e speranza nel futuro. Così, il profugo somalo, Aweis, da tre anni ormai in Italia, chiede «solo un favore, quando scriverete di me. Non cambiate il mio nome con l'intento di proteggermi. Voglio che scriviate che sono Aweis, che sono stato costretto a nascondermi e a scappare perché volevano uccidermi, ma ora, qui in Italia, non ho più paura.» (cfr. p. 92). Nell'ultima pagina del libro è raccontata l'ultima storia di un profugo eritreo, il quale si abbandona nella seguente osservazione: «Una cosa però mi sorprende degli studenti italiani: quando li

vedo a gruppi sugli autobus, all'uscita da scuola, non li sento mai parlare delle lezioni o dello studio. È come se quello che avviene sui banchi non avesse nessun legame con la loro vita. Non posso fare a meno di pensare a quando io e i miei compagni escogitavamo di tutto per poter continuare a studiare la sera, anche se ci era proibito [...]: ci chiudevamo in bagno con i libri, ci davamo persino appuntamento sotto i lampioni per strada, per finire i compiti. Queste cose farebbero sorridere uno studente italiano» (cfr. p. 114).

E torniamo così su quei 5 impegni principali, enunciati nel ricordato Patto europeo del 16 ottobre 2008 - dove nel punto 4 si afferma di voler «*Costruire un'Europa dell'asilo*» -, per propagandare ciò che i politici dell'Unione europea si sono obbligati a fare dopo aver proclamato giusti e improcrastinabili doveri di operatività nell'ambito del fenomeno migratorio. Ogni ingiustificato ritardo in ciò che si è deciso di fare comporta la responsabilità personale e quella dello Stato membro di appartenenza di chi, nelle funzioni proprie assegnate, non adempia a precisi compiti istituzionali con gravi danni anche finanziari per l'intera comunità europea. In altre parole, riconosciuti con il predetto Patto del 2008 i 5 impegni principali da attuare riguardo al fenomeno dell'immigrazione, saranno moralmente condannabili tutti coloro che rivestono posizioni di Governo e di gestione delle cose dell'Unione ove dovessero ritardare, per inaccettabile lassi-
simo, di fare concretamente quanto loro compete.

Così, è sacrosantamente doveroso “organizzare l'immigrazione legale tenendo conto della priorità, delle esigenze e della capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione”. Altrettanto, è “combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro Paese di origine o in un Paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare”. Devonsi, poi, “rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere” nonché “creare un partenariato globale con i Paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo”.

Le strategie per raggiungere ognuno degli anzidetti obiettivi risultano così precisate sui punti maggiormente importanti: *a)* tener conto del potenziale di risorse umane in seno all'Unione europea e attuare con i mezzi più adeguati politiche d'immigrazione professionale che tengano conto di tutti i bisogni del mercato del lavoro di ciascun Stato membro; *b)* rafforzare l'attrattiva dell'Unione europea per i lavoratori altamente qualificati e adottare nuove misure per facilitare maggiormente l'accoglienza di studenti e ricercatori e la loro circolazione nell'Unione; *c)* regolare al meglio l'immigrazione familiare, salvaguardando i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; *d)* concludere, con i Paesi con i quali è necessario, accordi di riammissione a livello comunitario o bilaterale in modo che ciascun Stato membro disponga degli strumenti giuridici per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare; *e)* adoperarsi a prevenire i rischi d'immigrazione irregolare nell'ambito delle politiche di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi; *f)* sviluppare disposizioni comuni per assi-

curare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare (ad esempio, voli comuni, identificazione biometrica, etc.); g) dare piena efficacia alle disposizioni comunitarie secondo cui una decisione adottata da uno Stato membro va applicata in qualsiasi parte del territorio dell'Unione europea.

Gli obiettivi e le strategie sopra declinati vanno, anzitutto, riconosciuti costituzionalmente legittimi per il nostro ordinamento giuridico in virtù del disposto di cui all'art. 10, secondo comma, della Costituzione italiana, che statuisce come «*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*».

La disciplina dell'immigrazione in Italia, membro dell'Unione europea, è dettata dal Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, recante: *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

Quel che è importante dire subito è che la legislazione italiana in materia di diritti e doveri dello straniero «garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani» e ammette lo straniero regolarmente soggiornante a partecipare «alla vita pubblica locale» (cfr.: art. 2, commi terzo e quarto, del T.U. in parola). L'ingresso nel territorio dello Stato italiano è consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso e può avvenire soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti (art. 4, primo comma, T.U. n. 286 del 1998). Possono soggiornare, poi, in Italia gli stranieri entrati regolarmente che siano però muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati a norma della legge *de qua* (art. 5, primo comma, T.U. n. 286 del 1998).

Per fornire, infine, un quadro sistemico delle norme che regolano l'immigrazione nel nostro Paese, è da dire che il citato Testo Unico è suddiviso in 6 Titoli, rispettivamente, riguardanti le seguenti materie: I) *Principi generali*; II) *Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato*; III) *Disciplina del lavoro*; IV) *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori*; V) *Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale*; VI) *Norme finali*.

RIASSUNTO

Alla domanda: chi è il migrante? L'Autore risponde che questi non è un numero che possa giocare soltanto nei calcoli delle varie statistiche, ma è una persona umana, la cui dignità identificativa s'impone contro ogni forma di egoismo nazionale delle frontiere, che neghi, a priori, il conseguimento del suo obiettivo di ricerca di un luogo dove viene in pace. Distingue, poi, il rifugiato politico, che ha diritto, in campo internazionale, all'asilo, dal migrante *tout court*, quale lavo-

ratore regolare nel rispetto di un quadro politico e giuridico, europeo e nazionale, disciplinante anche l'immigrazione clandestina. L'Autore, infine, sollecita gli organi responsabili dell'Unione europea a dare compiuta attuazione al Patto europeo del 16 ottobre 2008, creando con i Paesi di origine e di transito del migrante un partenariato globale, che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

SUMMARY

To the question: who is the migrant? The author responds that s/he is not a number that merely forms part of the calculations of the various statistics but is in fact an actual human being, whose identifying dignity is set against every form of national border egoism that seeks to deny, a priori, the achievement of his/her goal of finding a place where it is possible to live in peace. There is then the difference between the political refugee that, within an international context, has the right to asylum, and the migrant tout court, as legal worker that is compliant within a political, legal, European and national framework, also governing illegal immigration. The author, finally, urges the relevant authorities of the European Union to fully implement the European Pact of 16 October 2008, creating with the countries of origin and of transit of the migrant a global partnership that promotes synergies between migration and development.

Allegato

IL MANIFESTO ASGI PER RIFORMARE LA LEGISLAZIONE SULL'IMMIGRAZIONE

Le proposte di riforma elaborate dall'ASGI, in attesa che si chiarisca la situazione politica in Italia, rimangono una priorità qualunque Governo venga formato .

Grazie alla collaborazione di soci e volontari, siamo riusciti a tradurre la sintesi del Manifesto in lingua inglese, francese e araba, così da permetterne una maggiore diffusione.

Di seguito la sintesi del Manifesto per punti e le traduzioni.

L'ASGI ritiene doverosa e non più prorogabile una radicale riforma normativa per:

1. DIVERSIFICARE E SEMPLIFICARE GLI INGRESSI.

Modificare il c.d. *Decreto Flussì* rendendolo annualmente obbligatorio, effettivamente corrispondente alle esigenze occupazionali delle singole regioni, basato su differenti criteri di attribuzione delle quote e in grado di assicurare in tempi rapidi l'ingresso del lavoratore straniero (anche grazie all'inserimento di meccanismi di silenzio-assenso). Introdurre un nuovo canale di ingresso, che consenta ai cittadini stranieri di entrare regolarmente in Italia con un visto per ricerca lavoro (di almeno un anno), con un effettivo incentivo al rientro nel Paese di origine in caso di mancato reperimento di occupazione. Semplificare le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche conseguiti all'estero. Incentivare la negoziazione e l'attuazione degli accordi bilaterali volti alla effettuazione dei programmi di formazione professionale nei paesi di origine. Garantire sempre la restituzione dei contributi versati in Italia in caso di definitivo rientro in patria senza diritto a pensione.

2. INTRODURRE UN MECCANISMO DI REGOLARIZZAZIONE ORDINARIA per ogni singolo cittadino straniero già presente in Italia che dimostri lo svolgimento di una attività lavorativa o importanti legami familiari o affettivi. Assicurare la convertibilità di tutti i tipi di permessi di soggiorno. Trasferire ai Comuni la competenza in materia di rinnovo del titolo di soggiorno. Abrogare l'accordo di integrazione, il contratto di soggiorno, la tassa sul permesso di soggiorno e ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno.

3. RAFFORZARE IL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE consentendo delle parziali deroghe ai requisiti reddituali e abitativi, stabilendo per i genitori gli stessi requisiti previsti per il coniuge e favorendo la regolarizzazione dei familiari che vivono già in Italia senza titolo di soggiorno. Garantire a tutti i minori parità di diritti a prescindere dalla nazionalità e dalla condizione giuridica dei genitori. Assicurare anche ai minori con genitori non autorizzati il rilascio di un titolo di soggiorno. Stabilire un sistema uniforme e scientificamente rigoroso per l'accertamento dell'età. Assicurare il diritto al rilascio del titolo di soggiorno al raggiungimento della maggiore età in presenza dei soli requisiti lavorativi e abitativi.

4. CHIUDERE I CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE). Garantire che ogni forma di limitazione della libertà personale sia disposta da un giudice professionale (e non più dai giudici di pace) al pari di quanto previsto per tutti i cittadini italiani e che l'identificazione delle persone socialmente pericolose avvenga durante la detenzione in carcere e non più disponendo un nuovo e ulteriore trattamento amministrativo. Limitare l'uso delle espulsioni solo per le violazioni più gravi e incentivare il rimpatrio volontario. Sottoporre sempre alla previa approvazione del Parlamento gli accordi di riammissione con i Paesi terzi. Abrogare i reati che puniscono l'ingresso o il soggiorno non autorizzati.

5. ASSICURARE L'EFFETTIVO ESERCIZIO DEL DIRITTO D'ASILO in tutte le frontiere, soprattutto quelle marittime. Definire un testo unico delle norme in materia di asilo. Garantire sempre ai richiedenti asilo un'accoglienza secondo gli standard dell'UE, anche nelle c.d. zone di sbarco, abolire gli attuali Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA). Limitare a ipotesi eccezionali il trattamento dei richiedenti asilo. Riformare la composizione delle Commissioni Territoriali e la disciplina della protezione umanitaria. Rendere automatico l'accesso al gratuito patrocinio e il diritto di restare in Italia (e di essere accolto) del richiedente asilo che ha presentato un ricorso innanzi all'Autorità giudiziaria.

6. ASSICURARE IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI NON-DISCRIMINAZIONE. Completare il riordino delle varie tipologie di procedimento giudiziario antidiscriminatorio. Istituire una Agenzia Nazionale Antidiscriminazione

autonoma e indipendente con effettivi poteri di indagine e sanzionatori. Garantire a tutti i cd. apolidi di fatto, già in via amministrativa, il riconoscimento dello status di apolide, nonché il rilascio di un titolo di soggiorno a partire dal momento in cui la richiesta è avanzata e a prescindere da una pregressa residenza. Introdurre con legge statale, una specifica disciplina per la tutela e le pari opportunità delle persone appartenenti alla minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti in Italia.

7. GARANTIRE PARI ACCESSO A PRESTAZIONI SOCIALI E PUBBLICO IMPIEGO per i cittadini stranieri, eliminando condizioni e requisiti discriminatori che ostacolano l'accesso a prestazioni sociali di natura assistenziale, così adeguando l'ordinamento italiano ai principi di diritto internazionale ed europeo. Riconoscere il diritto dei cittadini stranieri di accedere al pubblico impiego, salvo nei casi di esercizio di pubblici poteri o di tutela dell'interesse nazionale. Completare il riordino delle varie tipologie di procedimento giudiziario antidiscriminatorio. Istituire una Agenzia Nazionale Antidiscriminazione autonoma e indipendente con effettivi poteri di indagine e sanzionatori.

8. TUTELARE LE VITTIME DI TRATTA E GRAVE SFRUTTAMENTO, garantendo effettive forme di indennizzo, un iniziale "periodo di riflessione", il rilascio del permesso di soggiorno indipendentemente dalla collaborazione con l'Autorità giudiziaria e la non imputabilità per i reati commessi durante la fase di sfruttamento.

9. GARANTIRE PROCESSI EQUI E UNITARI a tutti i cittadini stranieri, attribuendo esclusivamente al giudice ordinario la competenza di tutti i procedimenti relativi alla condizione giuridica del cittadino straniero (escludendo sia il giudice amministrativo, sia il giudice di pace) e assicurando sempre al cittadino straniero il diritto ad esporre realmente le proprie ragioni. Migliorare la condizione giuridica e le prospettive di stabilizzazione del soggiorno dei cittadini stranieri detenuti in carcere o ammessi a misure alternative alla detenzione.

10. RIFORMARE LA LEGGE SULLA CITTADINANZA E SUL DIRITTO DI VOTO, riconoscendo a tutti i cittadini stranieri residenti in Italia la possibilità di votare alle elezioni comunali (e delle città metropolitane) e il diritto ad acquisire la cittadinanza italiana in tempi più brevi e con procedure rapide e trasparenti. Valorizzare il principio dello ius soli. Garantire a tutti i minori e in particolare a quelli nati sul territorio italiano speciali possibilità per un agevole acquisto della cittadinanza italiana.