

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4508

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori RUSSO SPENA, CO’ e CRIPPA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° MARZO 2000

—————

Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante
il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina
dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero

—————

ONOREVOLI SENATORI. - I centri di permanenza temporanea e assistenza previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si configurano a tutti gli effetti, al di là dell'eufemistica denominazione ufficiale, quali luoghi di privazione della libertà personale, in cui sono trattenute persone che non hanno commesso alcun reato nè sono sottoposte ad alcun procedimento penale.

Il questore può disporre infatti il trattenimento presso tali centri di immigrati rispetto ai quali debbono essere verificati i presupposti per un'eventuale espulsione che peraltro, anche qualora fossero sussistenti, determinerebbero una mera violazione di carattere amministrativo, dal momento che l'ingresso e la permanenza non regolari nel territorio nazionale non costituiscono reato.

Il trattenimento si configura pertanto come una vera e propria «detenzione amministrativa», una privazione cioè della libertà personale quale conseguenza e di fatto quale sanzione per un'eventuale e in molti casi inesistente violazione amministrativa, cui sono assoggettabili esclusivamente gli stranieri extracomunitari, in deroga al principio generale per cui le violazioni amministrative non possono essere punite con provvedimenti limitativi della libertà personale.

Il carattere detentivo del trattenimento appare evidente laddove l'articolo 14, comma 7, attribuisce al questore il compito di adottare, «avvalendosi della forza pubblica (...) efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro» e di provvedere «a ripristinare senza ritardo la misura qualora questa venga violata».

Si viene così a creare, come è stato rilevato da numerosi giuristi, un vero e proprio «diritto speciale», in virtù del quale gli stra-

nieri sono sottoposti a disposizioni legislative specifiche, che derogano alle norme generali sulla libertà personale. Se non si è criminalizzato l'ingresso e la permanenza illegale - hanno osservato numerosi giuristi - si è comunque costruita la posizione dell'immigrato non in regola o addirittura dell'immigrato di cui deve essere verificata la situazione (e che quindi potrebbe avere i requisiti per soggiornare in Italia) come quella di un soggetto da tenere in custodia. Lo si è fatto con procedure di accesso ai centri di fatto generalizzate, senza selezionare i casi gravi, sintomatici di pericolosità sociale. Considerazione, quest'ultima, confermata dai dati relativi all'attività dei centri diffusi dal Ministero dell'interno: nel corso del 1999 si è proceduto al rimpatrio soltanto per il 44 per cento degli stranieri trattenuti; il che significa che nel 56 per cento dei casi gli extracomunitari sono stati trattenuti e dunque privati della libertà personale senza l'accertamento dei presupposti per l'adozione del provvedimento di espulsione.

I centri di permanenza sono dunque a tutti gli effetti luoghi di privazione della libertà personale; il carattere «senz'altro coattivo» di tali centri è stato rilevato tra l'altro dalla fondazione «Migrantes» della Conferenza episcopale italiana.

Tali considerazioni portano a dubitare della legittimità costituzionale delle disposizioni legislative che prevedono i centri di permanenza temporanea e assistenza per violazione degli articoli 13 e 24 della Costituzione.

Statuisce infatti l'articolo 13 che «non è ammessa forma alcuna di detenzione (...) nè qualsiasi altra restrizione della libertà personale se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti

dalla legge» e che solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori», salvo convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Convalida che, in questo caso, ha un carattere meramente formale, dal momento che l'autorità giudiziaria non è chiamata a svolgere alcun accertamento circa la sussistenza o meno dei requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno e circa il grado di inserimento sociale e lavorativo dello straniero. La conseguenza è che sono trattenuti nei centri anche stranieri che svolgono un'attività lavorativa ma che, proprio perchè trattenuti in una situazione di privazione della libertà personale, sono impossibilitati a provare tale loro posizione.

Quanto alla violazione dell'articolo 24 della Costituzione, che sancisce il diritto inviolabile alla difesa, le garanzie giurisdizionali previste dall'articolo 13 del testo unico sono più apparenti che reali, dato il carattere sommario del procedimento e date le particolari condizioni dei soggetti interessati, che non comprendono la lingua italiana e che non dispongono nella maggior parte dei casi della benchè minima informazione circa i loro diritti.

A tali considerazioni di carattere giuridico si aggiunga la constatazione delle drammatiche condizioni in cui versa di fatto la maggior parte dei centri esistenti, sia dal punto di vista igienico-sanitario, sia sotto quello della tutela dei diritti e delle garanzie delle persone trattenute.

Occorrono pertanto urgenti modifiche legislative, volte a rimuovere una situazione incompatibile con i principi democratici e dello Stato di diritto, che tengano conto dell'esigenza di rendere effettivi i provvedimenti di espulsione e di respingimento ma altresì dell'esigenza di garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona umana. Non è ulteriormente tollerabile che siano di fatto incarcerati alla stregua di pericolosi criminali, e per di più in strut-

ture indecorose, fatiscenti e pericolose, persone che spesso hanno quale unica «colpa» quella di essere fuggite dalla fame, dalla miseria, dalla disperazione, spesso dalla guerra, per cercare di costruire un'esistenza dignitosa nel nostro Paese e in altri Paesi europei.

Si propongono pertanto con il presente disegno di legge talune modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Ma occorre, più in generale, un radicale mutamento dell'approccio legislativo, politico e culturale al tema dell'immigrazione. Gli immigrati non debbono e non possono essere considerati come una minaccia, per l'ordine pubblico o per l'occupazione, ma al contrario vanno considerati una straordinaria risorsa per il progresso civile, culturale ed anche economico della nostra società.

Si tratta di considerazioni che hanno trovato una recentissima conferma in un rapporto della *Population Division* delle Nazioni Unite: per mantenere stabili ai livelli attuali gli *standard* produttivi e il grado di benessere l'Italia dovrebbe accogliere almeno 300.000 immigrati ogni anno, una cifra dunque ben superiore rispetto ai 63.000 ingressi programmati dal Governo. Il nostro Paese vive infatti una grave recessione demografica: il numero delle morti supera quello delle nascite (570.000 decessi a fronte di 526.000 nuovi nati nel 1999), l'età media della popolazione italiana (40 anni e due mesi) è la più elevata fra i Paesi dell'Unione europea, per ogni persona di età superiore ai 65 anni vi sono cinque individui in età lavorativa. Nel 2050 la popolazione del nostro Paese si sarà ridotta da 57 a 41 milioni di abitanti e il numero di lavoratori attivi per ogni pensionato sarà scesa da cinque a due. La riduzione e l'invecchiamento della popolazione rischia di avere conseguenze gravi sul piano economico, oltre che su quello sociale e culturale: il fabbisogno di lavoratori da parte delle imprese non potrà essere sod-

disfatto e non sarà possibile sostenere la spesa previdenziale.

Vale la pena riportare conclusivamente le parole che sono state pronunciate dal Capo dello Stato, che riassumono i principi cui dovrebbe ispirarsi la politica dell'immigrazione di uno Stato democratico: «Oggi, per gli immigrati, noi siamo l'America; e noi,

come l'America, abbiamo bisogno di immigrati per crescere... Nel momento stesso in cui pretendiamo il rispetto delle regole, dobbiamo dare prova di mentalità aperta, accettare le diversità culturali, migliorare le strutture di accoglienza, aiutare a risolvere i problemi, come l'alloggio o l'istruzione. È nel nostro stesso interesse».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perchè occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore, ove necessario, rilascia allo straniero un documento provvisorio di identificazione avente validità non superiore a trenta giorni, dispone che il medesimo si presenti presso la propria rappresentanza diplomatica o consolare per ottenere il rilascio del passaporto o documento equipollente, ove ne sia sprovvisto, e prescrive i tempi e le modalità di presentazione presso la questura o altro ufficio di polizia.»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Quando, sulla base di elementi concreti e specifici, sussiste il fondato pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione dell'espulsione, qualora siano stati ritenuti sussistenti i presupposti per l'adozione di tale provvedimento, il questore può proporre al tribunale che sia applicata, nei confronti del medesimo, la misura della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, con o senza l'obbligo di soggiorno in una determinata località, ovvero che il medesimo sia trattenuto, per un periodo massimo di quarantotto ore, presso il centro di perma-

nenza temporanea e assistenza più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.»;

c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Il tribunale, sulla base delle indicazioni fornite dall'interessato circa le sue condizioni sociali, la condotta di vita, i rapporti familiari e l'inserimento lavorativo, dispone che la polizia giudiziaria svolga entro quarantotto ore dal provvedimento di convalida tutti gli accertamenti necessari e sulla base di quanto emerso nel corso dell'udienza di convalida dispone la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, con o senza l'obbligo di soggiorno in una determinata località. Qualora vi siano fondati elementi per ritenere che il soggetto possa commettere reati o darsi alla fuga dispone la permanenza nei centri di cui al comma 1-bis per un periodo massimo di quarantotto ore. Dopo tale termine, qualora dagli accertamenti compiuti dalla polizia giudiziaria e dalla documentazione presentata dall'interessato vi sia la prova che lo straniero deve essere espulso, ne ordina l'espulsione. Avverso tale provvedimento l'interessato può ricorrere entro cinque giorni alla corte d'appello.»;

d) il comma 5 è abrogato;

e) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Contro i decreti di convalida di cui al comma 4 è proponibile ricorso per cassazione».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è inserito il seguente:

«Art. 16-bis. - (*Provvedimenti in caso di espulsione*). - 1. Allo straniero che deve essere espulso dal territorio dello Stato sono assicurati, secondo le modalità previste dal regolamento di attuazione della presente legge, l'informazione sui propri diritti e do-

veri, l'assistenza di un interprete, la facoltà di ricevere assistenza legale, le cure urgenti o comunque essenziali, la possibilità di comunicare con i propri familiari e conviventi, con il proprio difensore, con i rappresentanti diplomatici o consolari del proprio Paese, il recupero dei beni rimasti in Italia, inclusi i crediti per il lavoro svolto, anche se si tratta di lavoro subordinato svolto in condizioni illegali».

Art. 3.

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono adottate le conseguenti modifiche e integrazioni al regolamento di attuazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le procedure di cui ai commi 6 e 7 dell'articolo 1 del decreto medesimo.

