

RAPPORTO PIT GIUSTIZIA

FOCUS IMMIGRAZIONE

Premessa

Coerentemente con le indicazioni contenute nella delibera congressuale di Cittadinanzattiva del 6 dicembre 2008, che impegna il movimento a sviluppare una propria politica sul versante dell'immigrazione, i servizi PIT hanno esteso l'ambito del proprio intervento alla tutela e promozione dei diritti dei migranti. Le segnalazioni raccolte dai tre Servizi PIT di Cittadinanzattiva nell'arco dell'ultimo anno fotografano alcune problematiche propriamente legate alla presenza dei migranti nel nostro paese, riflettendo le tipiche difficoltà affrontate dai cittadini stranieri nell'approccio con il servizio giustizia, i servizi pubblici e di pubblica utilità, il servizio sanitario.

Le segnalazioni in tema di immigrazione: le principali criticità riscontrate

1) Spiccano, su tutte, le segnalazioni in ambito amministrativo, inerenti ai **procedimenti di concessione dei titoli di soggiorno**.

Su questo fronte, le indicazioni provenienti dal PIT Giustizia¹ e dal PIT Servizi² sono perfettamente convergenti e documentano per prima cosa i clamorosi ritardi di Questure e Prefetture nella trattazione delle pratiche relative a rilascio ed al rinnovo dei permessi. I tempi di attesa lunghissimi sono imputabili principalmente alla inefficienza e disorganizzazione strutturale dei competenti uffici, dove si registrano frequenti episodi di smarrimento delle pratiche, oppure risultano giustificati da lacune nella documentazione presentata dai richiedenti, non prontamente comunicate agli interessati e che spesso si rivelano pretestuose. Disservizi analoghi riguardano le domande di riconoscimento della cittadinanza italiana, laddove i tempi di chiusura delle pratiche relative all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione oltrepassano i tre anni.

2) Seguono le segnalazioni relative al **rifiuto del permesso di soggiorno o al diniego del rinnovo**, accompagnati dai relativi provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale, molti dei quali risultano affetti da palesi vizi di legittimità. In particolare, i decreti prefettizi di espulsione ed i relativi ordini di allontanamento dei Questori, che siano legati al diniego di un permesso oppure emessi nei casi di "ingresso o permanenza irregolare", registrano, pressoché costantemente, la violazione dell'obbligo di traduzione nella lingua effettivamente conosciuta dal destinatario, limitandosi a giustificare l'impiego degli idiomi residuali di cui all'art. 13 comma 7 T.U. immigrazione (francese, inglese o spagnolo) attraverso tipiche formule di stile, quali la classica impossibilità di reperire un interprete.

3) Sul piano **dell'accesso alla P.A.** emergono, inoltre, gravissime carenze sotto il profilo informativo in ordine alle procedure per il rilascio dei documenti di soggiorno ed alle indicazioni sullo stato delle pratiche. Risultano, infatti, inesistenti o del tutto inefficienti i servizi deputati all'orientamento dei migranti sull'iter da seguire, sulle modalità di

¹ Vds Sezione del Rapporto relative alle azioni giudiziarie in ambito Civile, Penale, Amministrativo

² Il 53% delle segnalazioni provenienti da immigrati ed inerenti ai servizi pubblici e di pubblica utilità, sono connesse al titolo di soggiorno; vds IX Relazione PIT Servizi, maggio 2009

presentazione delle domande, sugli eventuali adempimenti integrativi, sui tempi di attesa prevedibili ecc.

- 4) Diverse, inoltre, le disparità di trattamento denunciate, rispetto ai cittadini italiani, **nell'accesso agli asili nido ed nell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica**.
- 5) Sul versante **dell'accesso al credito** da parte dei migranti, si registrano consistenti difficoltà nella concessione di finanziamenti, massimamente legate all'instabilità lavorativa ed alla temporaneità del titolo di soggiorno.
- 6) **In ambito sanitario**, le segnalazioni raccolte denunciano anzitutto difficoltà di ordine economico, legate ai costi delle prestazioni sanitarie ed evidenziano, in alcuni casi, sostanziali disparità di trattamento rispetto agli utenti italiani³.
- 7) Relativamente ai cittadini extracomunitari che si ammalano nel nostro paese, emerge il problema della **possibilità e della continuità della cura**, al di là delle prestazioni essenziali, legato alla difficoltà e, in alcuni casi, alla preclusione del rinnovo del titolo di soggiorno, o della sua conversione in un permesso per cure mediche.
- 8) Problematico, inoltre, risulta **l'accesso al servizio sanitario da parte dei cittadini "neo comunitari"** (in massima parte di nazionalità rumena), laddove l'iscrizione al servizio sanitario nazionale è subordinata al possesso di un regolare contratto di lavoro, spesso purtroppo difficilmente esigibile, o alla sottoscrizione di polizze sanitarie private, che non sempre coprono tutte le prestazioni mediche necessarie e di regola sono molto onerose.
- 9) Diverse segnalazioni, infine, concernono problemi legati al **riconoscimento dell'invalidità civile ed alla attribuzione dell'indennità di accompagnamento**, evidenziando, in alcuni casi, atteggiamenti discriminatori a danno di stranieri inabili ed interpretazioni del tutto erronee ed inutilmente rigide della normativa in materia di accesso alle prestazioni assistenziali di invalidità.

Le attuali politiche sull'immigrazione: il punto di vista di Cittadinanzattiva

Le ondate migratorie che, nella loro varietà e complessità, hanno coinvolto il nostro paese negli ultimi decenni non possono considerarsi eventi transitori ed eccezionali, bensì rappresentano un fenomeno fisiologico e strutturale, che inevitabilmente ha determinato e continuerà a determinare una profonda trasformazione dell'assetto sociale. Su queste premesse, il corretto governo dell'immigrazione dovrebbe partire da una netta opzione per un preciso modello di integrazione dei nuovi arrivati, su cui orientare le relative politiche.

In merito alle scelte politiche espresse dalle recenti legislature, si osserva che:

- 1) lungi dal potersi ricondurre ad una visione organica del fenomeno migratorio, queste anzitutto risentono di un approccio del tutto inadeguato, ispirandosi in massima parte ad una logica squisitamente difensiva e falsamente securitaria. La concezione "giuslavoristica" che ha ispirato la cosiddetta legge "Bossi Fini" si è rivelata del tutto fallimentare, fondandosi sull'illusione dell'incontro virtuale tra domanda ed offerta di lavoro, tra un datore di lavoro italiano ed un lavoratore extracomunitario a lui ignoto. Il congegno burocratico che è stato di conseguenza messo in piedi si è dimostrato del tutto farraginoso ed inefficiente (basato sulla complessa interazione di uffici postali, questure,

³ Vds XII Relazione PIT Salute

sportelli unici, rappresentanze diplomatiche e consolari, uffici per l'impiego); la estrema rigidità formale delle procedure sull'ingresso ed il soggiorno degli immigrati non ha certamente arrestato i flussi migratori, tantomeno impedito gli ingressi irregolari, contribuendo, al contrario, a creare gigantesche sacche di lavoro sommerso. Tant'è vero che, periodicamente, si è reso necessario rimediare attraverso il ricorso a sanatorie e regolarizzazioni e che, inoltre, lo stesso sistema dei decreti flussi, congegnato per favorire la regolarità, viene spesso impiegato come strumento per sanare i soggiorni irregolari.

- 2) La **retorica della sicurezza rispetto al “problema immigrazione”**, leit motiv delle più recenti campagne elettorali e di una spregiudicata propaganda mediatica, ha poi condotto, con l'approvazione dei provvedimenti contenuti nel cosiddetto “pacchetto sicurezza”, all'irrigidimento gratuito e simbolico della normativa penale ed alla drastica compressione di diritti e garanzie fondamentali.

LE INIZIATIVE POLITICHE DI CITTADINANZATTIVA:

1) **La nostra posizione sul “pacchetto sicurezza”**

All'indomani dell'approvazione della legge n. 94/09, Cittadinanzattiva ha anzitutto ritenuto doveroso esprimere pubblicamente il proprio disappunto su un pacchetto di norme che, lungi dal favorire condizioni effettive di integrazione ed inclusione sociale, accentuano ed alimentano le disuguaglianze tra le persone sulla base della loro provenienza.

Ciò a cominciare dall'introduzione del **reato di “ingresso e soggiorno illegale”**, che **criminalizza la condizione personale del migrante** a prescindere da ogni valutazione di pericolosità e dalla lesione di beni meritevoli di tutela penale. Si è, peraltro, sottolineato come la norma risulti del tutto inefficace, in quanto il suo ambito applicativo finisce col coincidere con le situazioni in cui è già prevista l'espulsione amministrativa. Considerato, infatti, che l'allontanamento definitivo del migrante irregolare dal territorio rappresenta evidentemente il fine precipuo della disposizione, confermato dalla previsione dell'espulsione come sanzione sostitutiva e della pronuncia di non luogo a procedere nel caso dell'effettiva esecuzione, emerge tutta l'irrazionalità della norma incriminatrice. Vista l'inutilità della previsione sul piano dell'efficacia ne risulta confermata la valenza simbolica, la esasperazione dell'impiego emblematico della sanzione penale. Sul versante dell'amministrazione della giustizia, poi, si è evidenziato come **l'attribuzione del reato alla competenza del Giudice di Pace finirà coll'appesantire a dismisura i carichi di lavoro di uffici** già abbondantemente ingolfati, rischiando di determinarne il collasso.

Abbiamo, inoltre, denunciato la **gravità del prolungamento** del tempo massimo di permanenza nei centri di identificazione ed espulsione da due a sei mesi. La detenzione amministrativa (il trattenimento all'interno degli ex CPT, oggi CIE), già come delineata dalla previgente normativa, presentava evidenti profili di frizione costituzionale, comportando una coercizione della libertà personale dai presupposti molto discrezionali e non soggetta ad un effettivo vaglio giurisdizionale (attribuito al Giudice di Pace dal 2004). La legge 94/09 prolunga a dismisura la durata dei trattenimenti, smascherandone ed inasprendone la connotazione essenzialmente punitiva.

2) **Tutela del diritto alla salute e divieto di segnalazione del “migrante irregolare”**

Le forti preoccupazioni relative all'applicazione di alcune ulteriori disposizioni contenute nel pacchetto sicurezza, che, se interpretate rigidamente, avrebbero prodotto ripercussioni

gravissime su diritti essenziali e costituzionalmente presidiati, hanno animato un vivace dibattito che ha coinvolto attivamente parte della società civile, con la diffusione di moniti ed appelli alle istituzioni coinvolte. In questo contesto si colloca **l'iniziativa di Cittadinanzattiva "la salute non ha passaporto"**, intesa a scoraggiare, attraverso una raccolta di firme, l'approvazione di un emendamento al "DDL sicurezza", che avrebbe comportato l'eliminazione dell'espresso divieto di segnalazione all'autorità dello straniero che si rivolge alle strutture sanitarie, di cui all'art. 35 comma 5 D.L.vo. 286/98. Fortunatamente, anche grazie a questo tipo di pressioni "dal basso", la modifica, inizialmente approvata dal Senato, non ha superato il vaglio definitivo della Camera.

3) **Tutela del diritto alla salute e reato di ingresso e soggiorno illegale**

Sempre sul terreno della tutela del diritto alla salute e della sua universalità, a prescindere dalla regolarità del soggiorno, Cittadinanzattiva ha unito la propria voce a quella di tante altre realtà associative, denunciando, all'indomani dell'approvazione della legge n.94/09, i **pericoli comunque connessi all'obbligo di denuncia**, ex artt. 361 e 362 c.p., del nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale. In particolare, attraverso la rete dei Tribunali per i diritti del malato, si è diffuso nelle strutture sanitarie l'invito a seguire un'interpretazione costituzionalmente orientata della nuova normativa, tale da esimere tutti gli operatori sanitari che rivestono la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio dalla denuncia dell'immigrato irregolare che si rivolge ai servizi sanitari; si sono sollecitate, inoltre le autorità sanitarie nazionali e regionali ad emanare disposizioni che confermassero tale lettura.

4) **Tutela dell'infanzia e della maternità**

Su questo fronte, **Cittadinanzattiva, insieme ad oltre centosettanta Associazioni**, ha sottoscritto **un appello** indirizzato alle competenti istituzioni nazionali, volto a **garantire la dichiarazione di nascita ed il riconoscimento del figlio naturale** da parte degli immigrati irregolari. Le nuove disposizioni, infatti, richiedendo implicitamente l'esibizione del titolo di soggiorno per la formazione degli atti dello stato civile, avrebbero seriamente pregiudicato, per gli stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno, la possibilità della registrazione della nascita e del riconoscimento del figlio, con conseguenze gravissime su piano della tutela dei minori e l'ulteriore pericolo di scoraggiare i parti in ospedale delle donne prive di permesso. Seppure con modalità normative alquanto anomale, il Ministero dell'Interno ha riconosciuto simili prioritarie ragioni, diramando una circolare (n. 19 del 07/08/09) che recepisce in parte il contenuto dell'appello, con la quale si è chiarito che per gli atti dello stato civile e, segnatamente per le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione, non va richiesta l'esibizione dei documenti inerenti al soggiorno.

CONCLUSIONI

PROSPETTIVE E PROPOSTE IN TEMA DI IMMIGRAZIONE

A parere di Cittadinanzattiva, il fenomeno dell'immigrazione va governato privilegiando anzitutto la prospettiva dell'integrazione. Su queste premesse, abbandonando la filosofia della "resistenza contro gli invasori" e la logica squisitamente giuslavorista che ispira la legislazione

vigente, vanno **valorizzate e sostenute** le iniziative che promuovano un modello di **integrazione multiculturale**, basato al contempo sul riconoscimento ed il rispetto di valori condivisi, a cominciare da quelli costituzionali. In questo contesto riteniamo che emergano due fronti prioritari :

1) La nuova legge sulla cittadinanza italiana

Appare, anzitutto, necessario rivisitare il concetto stesso di cittadinanza, superando anzitutto il rigido ancoramento dello status di cittadino al criterio dello *ius sanguinis*.

La normativa vigente in materia (legge n. 91/92), che privilegia il “diritto di sangue” rispetto allo *ius soli* e lega l'acquisto della cittadinanza, sia per nascita che per naturalizzazione, a rigidi e formali requisiti residenziali, appare oramai del tutto superata.

Tra i recenti tentativi di riformare tali le norme, si distingue **la proposta di legge n. 2670** (attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera), che pare **voler coniugare l'idea della cittadinanza con quella dell'integrazione**, ponendo peraltro particolare attenzione ai “requisiti di integrazione” richiesti al migrante in cambio dello status giuridico a seconda che si tratti di un soggetto adulto o di un minore.

In particolare, per l'immigrato adulto, **si dimezzerebbero i termini della naturalizzazione** (ridotti da dieci a cinque anni di residenza) a fronte della **verifica dell'effettiva integrazione** del richiedente sul piano socio economico e culturale.

Per quanto riguarda i **minori**, si valorizza **il percorso scolastico**, quale **indice effettivo di integrazione**, legando l'acquisto della cittadinanza alla partecipazione ai cicli di istruzione o formazione professionale.

Condividendone lo spirito, Cittadinanzattiva ha deciso di **sostenere questa iniziativa**, evidenziandone tuttavia alcune carenze, ancora recuperabili. Infatti, nell'ottica **dell'effettiva integrazione dei minori nati o comunque domiciliati in Italia**, che frequentano le scuole italiane completando integralmente il ciclo di istruzione obbligatorio, sarebbe importante **esplicitare** che il riconoscimento della cittadinanza possa prescindere da ulteriori requisiti formali legati alla residenza legale o alla regolarità del soggiorno dei genitori, **quantomeno nel procedimento di concessione della cittadinanza**. In tal modo, si terrebbe conto anche della situazione di tanti minori, comunque presenti in territorio italiano ed altrimenti destinati, nonostante l'adempimento dell'obbligo scolastico ed il loro sostanziale inserimento nel tessuto sociale, a permanere in una insanabile e definitiva condizione di irregolarità.

2) Migranti e diritto di voto

Ugualmente da sostenere la prospettiva dell'integrazione politica degli immigrati extracomunitari, attraverso il **riconoscimento del diritto di voto per le elezioni amministrative**. Cittadinanzattiva condivide, infatti, lo spirito del recente progetto di legge, depositato alla Camera lo scorso 19 ottobre, che prevede l'estensione dell'elettorato in favore dei cittadini extracomunitari residenti in territorio italiano. Tale iniziativa segna un passaggio concreto verso la promozione dell'integrazione dei migranti che già rappresentano parte attiva del tessuto civile delle comunità locali, condividendo con i cittadini italiani condividendo con i cittadini italiani le stesse necessità e le criticità legate all'accesso ed al godimento dei servizi sul territorio.