

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

Seduta del 22/4/2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARGHERITA BONIVER

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. *(Così rimane stabilito).*

...

Audizione del rappresentante della Fondazione «Iniziative e Studi sulla Multietnicità» (ISMU) prof. Ennio Codini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione, l'audizione del rappresentante della Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità ISMU professore Ennio Codini, che ringrazio per la sua presenza. Vista, purtroppo, la concomitanza dei lavori di altre commissioni che hanno impedito una maggiore partecipazione di parlamentari all'odierna audizione, chiedo al professor Codini di depositare la sua relazione, che verrà acquisita agli atti e pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta. Ringrazio il professor Codini e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,05.

ALLEGATO

Da tempo, ma oggi in termini particolarmente acuti, si pone il problema di governare l'immigrazione.

Appare anzitutto drammaticamente eccessivo il numero degli immigrati non in regola con le norme sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri. Ci si interroga anche sulla presenza degli immigrati regolari e sulle relative dinamiche a partire dell'idea abbastanza diffusa che il fenomeno sia eccessivo o comunque mal governato. Emerge inoltre, seppure sullo sfondo, il desiderio di un'immigrazione in qualche modo «diversa», si auspica in particolare un'immigrazione «di qualità». Da tempo, ma oggi in termini particolarmente acuti, si pone poi il problema di favorire l'integrazione degli immigrati.

Appare diffusa la preoccupazione per la crescita di una popolazione straniera che sembra essere in qualche modo un corpo estraneo.

Rispetto a questi temi si proporranno qui alcune osservazioni per gli aspetti per i quali si ha normazione europea.

Con riguardo al fenomeno dell'immigrazione irregolare il dibattito appare oggi vertere essenzialmente sul controllo delle frontiere e sulle sanzioni.

Peraltro, ferma restando la rilevanza di questi temi, il problema - chiaramente di natura strutturale - dell'immigrazione irregolare come fenomeno di massa impone di riflettere anzitutto sul cattivo funzionamento dei canali legali d'ingresso.

Gli ingressi illegali o comunque con titolo - ad esempio visto turistico - non idoneo all'immigrazione corrispondono infatti o all'esigenza di usufruire di protezione internazionale o alla volontà di lavorare in Italia. Ebbene, per entrambe sono predisposti appositi canali legali. Perché allora gli interessati si muovono tutti o quasi sistematicamente al di fuori dei canali legali? In proposito bisogna distinguere. Per quel che riguarda la protezione umanitaria l'Unione europea ha varato due direttive (la 2004/83 e la 2005/85) che hanno come noto imposto all'Italia di darsi finalmente una disciplina organica in materia (con i due decreti legislativi 251/2007 e 25/2008). Tuttavia i richiedenti asilo entrano per lo più illegalmente. Si ritiene che il problema non derivi dalla fattura delle direttive in questione né da uno scorretto recepimento delle stesse; il nodo è la presentazione della domanda. Bisognerebbe a questo proposito monitorare attentamente i percorsi seguiti dagli stranieri prima della presentazione della domanda e le difficoltà incontrate per la presentazione della stessa per capire che cosa induce all'ingresso clandestino chi dovrebbe contare sulla più ampia protezione da parte delle nostre autorità.

Del tutto diverso è lo scenario per quel che riguarda gli ingressi per lavoro. In proposito si ritiene che la normativa vigente sia decisamente inadeguata rispetto alle modalità effettive di funzionamento del mercato. A riguardo la Fondazione ISMU sta elaborando un documento che verrà presentato nei prossimi mesi. Peraltro l'Unione europea ha al momento rinunciato all'ipotesi di regolare negli aspetti essenziali l'ingresso dei lavoratori. Di conseguenza non ci si soffermerà qui sul tema.

In materia di ingresso dei lavoratori c'è solo un ambito particolare nel quale l'Unione europea sembra orientata ad intervenire: quello della cosiddetta immigrazione di qualità. Ci si riferisce alla proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di persone che intendono svolgere lavori altamente qualificati, comunemente identificata con il riferimento alla «Carta Blu», approvata dal parlamento europeo nel novembre del 2008.

Peraltro, se si confrontano i presupposti e gli effetti della Carta Blu con i presupposti e gli effetti del permesso di soggiorno per motivi di lavoro previsto oggi dal nostro ordinamento si vede che le differenze sono relativamente ridotte; la principale è costituita probabilmente dal fatto che dopo due anni la Carta Blu dovrebbe consentire all'immigrato di trasferirsi in altro paese dell'Unione secondo lo schema previsto oggi per i titolari di Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Di conseguenza, di fronte alle molte ragioni che pongono al momento l'Italia sostanzialmente al di fuori dei pur imponenti flussi migratori su scala globale riguardanti i lavoratori ad alta qualifica si

ritiene la proposta di direttiva in questione nulla più che un'occasione per riflettere su tali ragioni e sulle misure che andrebbero adottate a riguardo.

La riflessione sui canali d'ingresso per i lavoratori dovrebbe includere invero anche il tema della quantificazione ovvero delle quote. Il sopra citato documento che la Fondazione ISMU sta elaborando si occuperà anche di tale tema. Peraltro l'Unione europea ha al momento rinunciato all'ipotesi di assumere decisioni in materia di «quote». Di conseguenza non ci si occuperà qui di tale tema.

Si deve invece a questo punto trattare i temi del controllo delle frontiere e delle sanzioni. Quanto al primo tema, peraltro, si ritiene assorbente il rilievo che i controlli alle frontiere risultano assai costosi rispetto ai risultati di effettivo contenimento degli ingressi illegali sicché specie nell'attuale contesto non pare vi siano le condizioni per incrementarli. Va poi anche osservato che solo una parte dell'immigrazione irregolare è «clandestina»; molti degli immigrati irregolari, infatti, entrano legalmente nel territorio con titoli non idonei all'immigrazione quali permessi per lavoro stagionale o visti turistici.

Quanto alle sanzioni, si discute in particolare di come ottenere espulsioni effettive. Il tema è certo importante. Tuttavia non va dimenticato che siamo di fronte a un fenomeno - l'immigrazione irregolare - che fino ad oggi ha riguardato i due terzi circa dell'immigrazione - nel senso che circa i due terzi degli immigrati hanno avuto nella propria storia un periodo di immigrazione irregolare - e che all'inizio del 2008 secondo stime della Fondazione ISMU riguardava almeno 650mila persone.

In presenza di una simile illegalità di massa, fermo restando che una ridefinizione delle regole e delle prassi in materia d'ingresso potrebbe in prospettiva ridimensionare il fenomeno, si ha che l'espulsione coattiva, comunque strutturata, appare per sua natura atta a colpire solo una minima parte dei migranti «irregolari».

Non a caso da molti anni, per lo meno da dopo la legge Bossi-Fini, abbiamo una disciplina dell'espulsione coattiva sulla carta efficace e ad ampio spettro che però ha inciso poco sulle dimensioni del fenomeno dell'immigrazione irregolare; basti pensare a come in questi anni gli immigrati senza permesso di soggiorno «regolarizzati» (a seguito della legge Bossi-Fini o più di recente attraverso i decreti flussi) siano stati almeno dieci volte più numerosi degli immigrati privi di permesso di soggiorno effettivamente espulsi.

In un tale scenario, la direttiva 2008/115 cosiddetta rimpatri del 16 dicembre 2008 rileva per l'Italia essenzialmente come occasione per un ripensamento della disciplina sanzionatoria nel suo insieme in un'ottica di gradualità/proporzionalità.

Com'è noto la direttiva prevede come elemento di novità rispetto alla disciplina italiana attuale essenzialmente la possibilità di trattenere lo straniero in vista dell'espulsione coattiva per un periodo massimo di 18 mesi (vedi articolo 15).

Tale previsione, nel suo disegnare la possibilità di un regime dell'espulsione «aggravato» rispetto a quello italiano attuale, ripropone, si diceva, il tema di un ripensamento della disciplina sanzionatoria nel suo insieme in un'ottica di gradualità/proporzionalità.

Infatti, come si è osservato l'espulsione coattiva è apparsa di fatto in questi anni idonea a colpire solo una minima parte dei migranti «irregolari». Ma l'applicazione sporadica di una sanzione genera ingiustizie e ne riduce grandemente l'efficacia di prevenzione generale. Sarebbe allora opportuno cogliere l'occasione della direttiva rimpatri, con il suo prevedere un regime dell'espulsione «aggravato», per disegnare un sistema tale da riservare l'espulsione coattiva, eventualmente a regime aggravato, solo ad alcuni pochi casi connotati da una speciale gravità puntando a contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare nel suo complesso con sanzioni formalmente più lievi ma suscettibili di un'applicazione su più larga scala.

Si pensa in particolare alle sanzioni amministrative pecuniarie. Come ci mostra bene il caso della violazione delle norme in materia di circolazione stradale, con costi contenuti è possibile applicare effettivamente sanzioni amministrative pecuniarie in un numero molto alto di casi, anche centinaia di migliaia l'anno. Per tali sanzioni, infatti, è possibile prevedere che la definizione così come

l'esecuzione coattiva passino attraverso meri procedimenti amministrativi (senza necessità di intervento dell'autorità giudiziaria) il che rende possibile un'applicazione su larga scala; sarebbe ad esempio possibile con semplici controlli in poco tempo sanzionare le decine di migliaia di famiglie e di imprese che danno lavoro a immigrati irregolari con sanzioni dell'ordine di migliaia di euro tali da scoraggiare la reiterazione delle condotte illecite. È noto, d'altra parte, che in buona misura sono logiche di tipo economico - avere manodopera a basso prezzo - a creare lo spazio per l'immigrazione irregolare: sistematiche e pesanti sanzioni pecuniarie ben potrebbero rendere inattuali tali logiche.

Per favorire ulteriormente la sistematicità del «controllo» si potrebbe anche prevedere, con esclusione beninteso dei casi più gravi, almeno inizialmente una qualche agevolazione per i datori di lavoro che a fronte del nuovo più rigoroso sistema decidessero di autodenunciarsi impegnandosi a una regolare assunzione: in questo caso non solo andrebbe esclusa la responsabilità penale ma la sanzione pecuniaria andrebbe definita in termini nettamente ridotti e accompagnata dal rilascio di un permesso di soggiorno a favore del dipendente straniero (con eventualmente anche qualche temporanea agevolazione sul piano fiscale/contributivo). Più in generale si potrebbe prevedere, sempre beninteso con esclusione dei casi più gravi, per tutti i datori di lavoro la possibilità di ottenere una qualche riduzione della sanzione pecuniaria, oltre che l'esenzione da quella penale, ove vi fosse l'impegno ad assumere il lavoratore in posizione irregolare dal che conseguirebbe il rilascio di un permesso di soggiorno a favore del dipendente straniero.

In generale, si noti, il sistema disegnato dalla direttiva rimpatri propone alle autorità che vengano a conoscenza di una situazione di soggiorno irregolare due possibilità: l'espulsione, che dovrebbe determinare l'effettiva fuoriuscita della straniero dal territorio; il rilascio di un permesso di soggiorno. La direttiva (vedi articolo 6) non determina i casi in cui dovrebbe adottarsi l'una soluzione piuttosto che l'altra. Il nostro ordinamento - previa applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e se del caso di quelle penali - ben potrebbe come già detto riservare l'espulsione coattiva solo ai casi più gravi e prevedere un rilascio di permesso di soggiorno per motivi di lavoro nelle ipotesi prima individuate. Per le ipotesi residue, che non dovrebbero essere molte, andrebbe configurato, secondo il modello francese, un qualche potere dei prefetti di evitare l'espulsione e concedere permessi di soggiorno ove opportuno (come già oggi avviene ad esempio in caso di reiezione della domanda d'asilo).

Per quel che riguarda invece il tema dell'integrazione degli immigrati, non vi sono direttive recenti. Nemmeno vi sono situazioni di non attuazione.

Emergono però alcuni problemi in aree coperte dalla normativa europea.

In materia di protezione internazionale va osservato che all'entrata in vigore di una disciplina organica per effetto delle direttive europee ha corrisposto, e non poteva essere altrimenti, un notevole aumento delle domande di protezione così come delle decisioni di accordarla. Questo fenomeno ha aggravato l'inadeguatezza del «sistema di protezione» ossia di assistenza degli asilanti - Sprar, anch'esso costruito in attuazione di una direttiva europea (la 2003/9). Il sistema non riesce ad assistere effettivamente tutti gli interessati; esistono problemi a livello di risorse complessivamente stanziare; esistono problemi per quel che riguarda la capacità progettuale delle istituzioni inserite o che potrebbero essere inserite nel sistema; pesa la mancanza di un efficace monitoraggio che consenta di individuare eccellenze, criticità, fallimenti. Al funzionamento del sistema Sprar in Lombardia la Fondazione ISMU dedica da anni studi in collaborazione con l'Osservatorio regionale.

Per quel che riguarda, invece, l'immigrazione per motivi di lavoro si ritiene opportuno segnalare alcuni aspetti dell'attuazione delle direttive che pur senza dar luogo a violazione appaiono per lo meno problematici sul piano dell'opportunità.

Il primo è costituito dal requisito della disponibilità di un alloggio adeguato.

Com'è noto secondo quanto previsto dal testo unico, sia per il ricongiungimento familiare che per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - ossia per due passaggi chiave del processo di integrazione - è richiesta la disponibilità di un alloggio che rientri nei

parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei prescritti requisiti di idoneità igienico-sanitaria (vedasi gli articoli 9 e 29 del testo unico). Di fatto, specie in alcune aree, gli standard richiesti impediscono il ricongiungimento e/o il rilascio del permesso per immigrati che pur dispongono, per usare le parole della direttiva 2003/86 sul ricongiungimento familiare, «di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione» (articolo 9 della direttiva). Questo perché in questi anni specie in alcune aree - essenzialmente a causa dei costi elevati degli alloggi - si è realizzato un marcato scostamento tra gli standard «ottimali» come definiti dalle norme sull'edilizia residenziale pubblica e sull'idoneità igienico-sanitaria e le condizioni alloggiative reali addirittura per una parte delle famiglie di ceto medio e dunque per molte famiglie immigrate; questo specie per quel che riguarda la disponibilità di metri quadri per abitante (che risulta di fatto minore di quanto le norme vorrebbero).

Ma la direttiva europea 2003/109 in tema permesso CE per soggiornanti di lungo periodo non pone vincoli in tema di alloggio mentre la direttiva 2003/86 in tema di ricongiungimento rinviando come accennato al concetto di «alloggio normale» non impone certo gli *standard* oggi richiesti in Italia; forse sarebbe opportuno un ripensamento di tali standard con riferimento appunto alla «normalità» quanto all'alloggio.

Sempre in tema di ricongiungimento familiare va poi osservato che il nostro ordinamento non prevede misure volte a favorire l'integrazione delle persone che vengono a vivere nel territorio nazionale.

La legge francese, ove si tratti di persone maggiori di sedici anni e minori di sessantacinque, prevede una previa verifica del livello di conoscenza della lingua e dei *valeurs de la République*; in caso di esito negativo le autorità devono organizzare nel paese di residenza dell'aspirante immigrato un percorso formativo della durata massima di due mesi alla fine del quale dovrà esservi una nuova verifica; solo successivamente potrà aver luogo il ricongiungimento. La legge francese, inoltre, nel caso di ingresso di un figlio minore impone ai genitori anche la stipula di uno specifico *contrat d'accueil et d'intégration pour la famille* con il quale essi si impegnano a seguire corsi di formazione sui propri diritti e doveri genitoriali e a rispettare e a far rispettare ai figli le norme sull'obbligo scolastico (e si noti che il mancato rispetto del *contrat* può incidere sul rinnovo del permesso di soggiorno); anche il figlio minore se ha più di sedici anni deve siglare un *contrat d'intégration* con il quale si impegna a seguire corsi di francese e di educazione civica. Non si tratta, è chiaro, di recepire passivamente il modello transalpino; tra l'altro l'organizzazione di «percorsi formativi» all'estero risulta al momento impensabile. Tuttavia tale modello, compatibile con la direttiva 2003/86, può offrire spunti di riflessione per configurare misure atte a favorire l'integrazione degli stranieri che vengono a vivere in Italia a titolo di ricongiungimento. Un'ultima osservazione, per concludere, ancora in tema di integrazione degli immigrati. Da tempo ma in termini vieppiù drammatici in questi ultimi anni, in Italia e in modo particolare in Lombardia si sta sviluppando una marcata conflittualità in tema di discriminazione degli stranieri, o di alcune categorie di stranieri, quanto all'accesso alle prestazioni dello Stato sociale. Alla fine del 2008 ha suscitato scalpore la decisione della Giunta comunale di Brescia di prevedere un assegno di mille euro per ogni nuovo nato ma solo se italiano. Alla fine del 2007 aveva parimenti suscitato scalpore la decisione del Comune di Milano di subordinare l'iscrizione dei bambini stranieri alle scuole materne all'avere i genitori un regolare permesso di soggiorno. Due comuni importanti e con forte presenza di residenti stranieri, due decisioni emblematiche della propensione a discriminare gli stranieri o comunque una parte degli stranieri nell'accesso alle prestazioni dello Stato sociale.

Entrambe le decisioni sono state «bocciate» dai giudici, aditi con la particolare azione civile prevista dall'articolo 44 del testo unico contro le discriminazioni, con riferimento a una logica codificata a livello europeo dalla direttiva 2000/43 appunto in tema di discriminazioni. Non è possibile soffermarsi in questa sede sulle ragioni che hanno indotto le amministrazioni a prevedere le discriminazioni di cui sopra e i giudici a «bocciarle». È però chiaro che emergono

tensioni tra dinamiche socio politiche che rendono difficile accettare un accesso massiccio degli stranieri alle scarse risorse dello Stato sociale e logiche giuridiche e non solo giuridiche che vedono nell'eguaglianza un valore irrinunciabile e un fondamentale strumento di integrazione. Forse il Parlamento dovrebbe riflettere per meglio definire nel testo unico il rapporto tra cittadini e stranieri quanto all'accesso alle prestazioni dello Stato sociale sulla base di criteri di giustizia rispettosi della normativa europea così come della nostra Costituzione e tali da poter essere ampiamente condivisi dalla popolazione.