

EMENDAMENTO ALL'ART. 1 del disegno di legge n. 2232, Conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori

Si propone la modifica dell'art. 1 del ddl n. 2232, finalizzata alla soppressione dell'art. 5 del decreto-legge n. 11/2009 che prolunga a complessivi sei mesi i tempi massimi del trattenimento.

Le ragioni per l'abrogazione

Preliminarmente occorre ricordare che il trattenimento è una misura limitativa della libertà personale prevista dalla legge, per consentire di rimuovere taluni temporanei impedimenti materiali all'immediato accompagnamento alla frontiera dello straniero oggetto di provvedimento amministrativo di espulsione da eseguirsi con accompagnamento immediato alla frontiera o di respingimento.

Prevederne un aumento fino a 6 mesi (da 2 mesi a 6 mesi), tre volte la durata massima, trasforma la natura del trattenimento da misura di esecuzione materiale dei provvedimenti di allontanamento a un periodo di potenziale e ripetuta forma di detenzione di lungo periodo, eseguita in modo speciale e al di fuori di istituti penitenziari, mantenendo gli stranieri trattenuti in una condizione di angosciata sospensione che alimenterà continue rivolte capaci di mettere a repentaglio la sicurezza dei Centri o gravi conseguenze sulla salute fisica e psichica dei migranti trattenuti nei centri.

Nelle more del recepimento della Direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare gli Stati dell'Unione, come accade per qualsiasi direttiva, sono tenuti a non adottare norme che si pongono in contrasto con i principi della Direttiva. Invece il decreto-legge recepisce soltanto in minima parte la direttiva ispirandosi ad una logica soltanto repressiva dell'immigrazione irregolare

Un simile drastico e generalizzato inasprimento della durata dei trattenimenti **non è conforme a quanto previsto dalla Direttiva 2008/115/CE¹**, la quale autorizza gli Stati dell'Unione ad attuare periodi di detenzione senz'altro lunghi ma **preliminarmente** e prioritariamente prevede una **gradualità di misure di allontanamento su base volontaria**.

Nel diritto comunitario il trattenimento è misura residuale, la sua durata è valutata in rapporto al singolo caso e si inserisce in un sistema (assai diverso da quello espulsivo in vigore in Italia), nel quale al soggiorno irregolare consegue una decisione di rimpatrio che fissi prioritariamente una partenza volontaria, con congruo termine allo straniero per lasciare il Paese, da 7 a 30 gg., prorogabile in presenza di situazioni rilevanti per il rispetto del diritto all'unità familiare e alle esigenze scolastiche dei minori (art. 7). In detto periodo l'interessato può essere sottoposto a misure di controllo ma non certamente automaticamente al trattenimento coattivo.

Secondo la Direttiva 2008/115 il rimpatrio può non essere volontario solo in uno dei seguenti casi (art. 7, comma 4):

- A) Se sussiste il pericolo di fuga
- B) Se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta

¹ Si ricorda, peraltro, che tale Direttiva ha altresì suscitato in tutta Europa fortissimi dubbi sulla sua conformità con le norme comunitarie ed internazionali sul rispetto dei diritti fondamentali

C) Se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale

Nel caso in cui per eseguire l'allontanamento (ordine esecutivo della decisione di rimpatrio) si ricorra – in ultima istanza – a misure coercitive (quale può essere il trattenimento) queste devono essere “proporzionate” e non eccedere “un uso ragionevole della forza”, oltre che rispettose dei diritti fondamentali e della dignità e dell'integrità fisica dello straniero (art. 8).

In ogni caso, la Direttiva 2008/115 prevede che:

- 1) Siano rispettati i diritti fondamentali
- 2) nelle (prima delle) decisioni di rimpatrio siano presi in considerazione il divieto di refoulement, il superiore interesse del fanciullo, il diritto alla vita familiare, il diritto alla salute (art. 5 Direttiva),
- 3) ogni caso sia valutato singolarmente.

Quanto al trattenimento, la Direttiva 2008/115/CE prevede che esso sia adottato solo se non siano efficacemente applicabili “altre misure coercitive” e se vi sia rischio di fuga o lo straniero “evita od ostacola” il rimpatrio e/o l'allontanamento.

In ogni caso “il trattenimento ha durata quanto più breve possibile” ed è soggetto a riesame “ad intervalli ragionevoli” (art. 15).

Si deve poi rilevare che la direttiva consente il trattenimento soltanto per preparare il rimpatrio e/o per effettuare l'allontanamento ed in particolare quando sussiste il pericolo di fuga o il cittadino extracomunitario evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento (art. 15, comma 1) e che la sua durata massima non deve superare i sei mesi (art. 15, comma 5). Invece il decreto-legge reca come motivi della ulteriore proroga del trattenimento fino a 180 giorni dopo il 60° giorno le ipotesi di mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino del Paese terzo interessato o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi. Tuttavia la direttiva consente di prevedere questi ultimi motivi a fondamento di proroghe del trattenimento soltanto qualora la legge nazionale prevedesse – il che non è – che il trattenimento duri per un ulteriore periodo di dodici mesi (art. 5, comma 6), sicché la norma legislativa è già ora incostituzionale per violazione della direttiva comunitaria e potrebbe essere anche disapplicata dal giudice.

Infine, la Direttiva indica particolari cautele per il trattenimento di minori e famiglie, possibile “solo in mancanza di altra soluzione e per un periodo adeguato il più breve possibile” (art. 17)

Al contrario, l'art. 5 del DL 11/2009 non opera alcuna delle tutele e delle procedure previste nella Direttiva 2008/115/CE per l'allontanamento volontario dello straniero ma inserisce nell'attuale sistema espulsivo italiano la sola estensione a sei mesi del trattenimento, così ponendosi al di fuori delle garanzie previste dal legislatore comunitario.

Va ricordato, al riguardo, che nelle more del recepimento della Direttiva gli Stati dell'Unione sono tenuti a non adottare norme che si pongano in contrasto con i principi della Direttiva e pertanto non può ammettersi una norma che ne recepisca, strumentalizzandola, soltanto una parte senza coordinarla all'insieme delle disposizioni ivi previste, ispirandosi ad una logica soltanto repressiva dell'immigrazione irregolare.

Il DL 11/2009, inoltre, disattende completamente le conclusioni del Rapporto della commissione di indagine amministrativa istituita nel 2006-2007 dal Ministro dell'Interno, che avevano evidenziato le gravissime condizioni in cui versano i centri di identificazione e la loro sostanziale inefficacia. Ignorare

detti risultati comporterà un grande sperpero di denaro pubblico, inaccettabile in un momento di grave crisi economica, essendo assai prevedibile l'inutilità dei lunghi trattenimenti rispetto al numero esiguo di allontanamenti che sarà poi possibile eseguire effettivamente.

Convertire in legge l'art. 5 del DL 11/2009 significa non solo violare quanto già stabilito dal legislatore comunitario ma porsi anche **in contrasto con il sistema costituzionale italiano**.

Il trattenimento (lungo o breve che sia) si inserisce, infatti, in un impianto normativo nel quale, a seguito delle modifiche attuate al TU immigrazione d.lgs. 286/98 dalla legge n. 189/2002 (cd. "Bossi-Fini"), l'espulsione amministrativa degli stranieri, quale misura da eseguirsi sempre con accompagnamento immediato alla frontiera, è affidata esclusivamente all'Autorità amministrativa e non al giudice, in violazione di quanto previsto dall'art. 13 della Costituzione.

Art. 13 Cost. che assegna in via principale all'Autorità giudiziaria, e solo in circostanze eccezionali all'autorità di pubblica sicurezza, il potere di incidere sulla libertà personale di qualsiasi persona, compresi gli stranieri, mentre l'attuale Testo unico immigrazione agisce esattamente al contrario, poiché prevede in via ordinaria di attribuire all'autorità di pubblica sicurezza anziché al giudice i più importanti provvedimenti restrittivi della libertà personale dello straniero da eseguirsi sempre con accompagnamento alla frontiera: il respingimento disposto dal Questore (art. 10, comma 2 T.U.) e il provvedimento amministrativo di espulsione disposti dal Ministro dell'Interno o dal Prefetto (art. 13 T.U.), che comportano entrambi un'esecuzione mediante accompagnamento alla frontiera sono in via ordinaria disposti dall'autorità di pubblica sicurezza anziché dal giudice, eventualmente su richiesta motivata di quella autorità. Non si tratta dunque di quelle ipotesi eccezionali per i quali l'art. 13, comma 3 Cost. consente alla legge di prevedere deroghe in favore di provvedimenti provvisori dell'autorità di pubblica sicurezza, da comunicarsi all'autorità giudiziaria entro le successive 48 ore e da convalidarsi entro le successive 48 ore.

E' evidente, pertanto, che se è incostituzionale il sistema dei provvedimenti amministrativi di respingimento del Questore e dei provvedimenti amministrativi di espulsione da eseguirsi con accompagnamento alla frontiera, è conseguentemente privo di legittimità anche il trattenimento che dà esecuzione a quei provvedimenti.

Perciò la proroga sino a 6 mesi del trattenimento prevista dal DL 11/2009, con una incidenza sulla libertà personale così illegittima dal punto di vista costituzionale e comunitario, e così forte e foriera di lesione alla dignità della persona, deve essere totalmente abrogata.

Il direttivo dell'ASGI

11 marzo 2009