



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 16

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI TEMI DELL'IMMIGRAZIONE**

366<sup>a</sup> seduta: martedì 9 febbraio 2016

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

## I N D I C E

## Audizione di esperti e di rappresentanti di associazioni

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10, 19 e <i>passim</i>	* BONETTI . . . . .	Pag. 3, 10, 17 e <i>passim</i>
COCIANCICH (PD) . . . . .	16	TRUCCO . . . . .	12, 22
CRIMI (M5S) . . . . .	17		
DE PETRIS (Misto-SEL) . . . . .	18		
MAZZONI (AL-A) . . . . .	17, 18		

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Movimento Base Italia, Idea, Euro-Exit): GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-La Puglia in Più-Sel: Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Paolo Bonetti e il presidente dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), avvocato Lorenzo Trucco.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di esperti e di rappresentanti di associazioni**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione, sospesa nella seduta pomeridiana del 21 luglio 2015.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

Colgo l'occasione per ricordare ai colleghi che la prossima settimana procederemo alla discussione di una mozione, che concluderà i nostri lavori in merito all'Agenda europea sulla migrazione, che abbiamo condotto parallelamente all'indagine conoscitiva in oggetto.

È oggi in programma l'audizione di esperti e di rappresentanti di associazioni. I nostri auditi potranno dunque svolgere la propria relazione, avendo la possibilità di depositare un testo scritto, che verrà distribuito ai membri della Commissione, dopodiché ci saranno le domande dei colleghi, seguite da un'eventuale replica.

Diamo dunque il benvenuto, ringraziandolo per la sua presenza, al professor Paolo Bonetti, associato confermato di diritto costituzionale e docente di istituzioni di diritto pubblico, diritto degli stranieri e diritto regionale dell'Università degli Studi Milano-Bicocca.

*BONETTI.* Desidero ringraziare la presidente Finocchiaro e la Commissione per l'invito odierno.

Innanzitutto mi presento, perché forse è opportuno farlo, in questa sede. Ho avuto la ventura di occuparmi di diritto degli stranieri praticamente dal 1990 e sono stato membro delle due commissioni di studio governative, quella istituita dal Governo Ciampi e quella istituita dal Go-

verno Prodi, che ha portato all'attuale testo unico delle leggi sull'immigrazione. Studiando questo tema ormai da venticinque anni, posso dire che l'esperienza maturata dai legislatori passati può suggerire a quelli futuri la metodologia necessaria a guardare lontano.

Disciplinando l'immigrazione, in Italia o in Europa, non si può che guardare ad uno scenario di prospettiva. Se ci si fissa sulle urgenze attuali, si resta infatti prigionieri delle emergenze e non si capisce che la vera emergenza siamo noi. Se si subisce tutto quello che subiamo oggi è perché ci ostiniamo a non capire che lo scenario è cambiato. Non abbiamo capito che, dopo centoventi anni di emigrazione, l'Italia – il secondo Paese al mondo per emigrazione – è diventata un Paese di immigrazione: ecco lo *shock* psicologico e istituzionale; non lo abbiamo capito sebbene in Italia siano presenti circa 5,5 milioni di stranieri. Si tratta di una mancata comprensione grave, che ha prodotto emergenze su emergenze.

Ciò significa che il fenomeno è ormai da quaranta anni ordinario e strutturale e, dunque, continuare a parlare di emergenza dimostra soltanto che l'emergenza siamo noi, che dopo quaranta anni non abbiamo capito che, se il fenomeno è ordinario e strutturale, bisogna predisporre una legislazione ed interventi amministrativi conformi ad una situazione ordinaria e strutturale.

I demografi, che spero abbiate invitato o vogliate invitare in audizione, presentano uno scenario abbastanza drastico, per cui il calo demografico farà in modo che questo sia solo l'inizio. Ogni volta, da anni o da decenni, diciamo che è solo l'inizio e, al momento della decisione politica e della conseguente decisione normativa, non siamo capaci di trarre le conseguenze e ci facciamo cogliere impreparati. Faccio solo un esempio: se siamo al centro del Mediterraneo, con i vicini che ci ritroviamo e una Costituzione che prevede il diritto di asilo, proprio il fatto di non esserci attrezzati per un'accoglienza conforme agli effettivi numeri ha prodotto l'emergenza. È come se noi, sapendo che il 1° ottobre si iscriveranno a scuola più o meno 100.000 bambini, preparassimo un numero di aule adatte ad accoglierne 20.000. Poi si dice che c'è l'emergenza: è chiaro che l'emergenza l'abbiamo creata noi. Questa è la ragione per la quale, se non siamo lungimiranti, non capiamo che il vero problema è la nostra risposta ad un fenomeno che è e resterà strutturale e, anzi, crescerà.

Ricordiamo inoltre una cosa importante: avere 5,5 milioni di stranieri vuol dire che dobbiamo occuparci di coloro che sono già qui. Abbiamo dunque uno scenario molto diverso rispetto a quello anteriore al 2007, con circa 1,5 milioni di cittadini provenienti dall'Unione europea e circa 3,5 milioni di extracomunitari, il 57 per cento dei quali, secondo l'ISTAT, è già regolarmente soggiornante, con titolo di soggiorno dell'Unione europea per soggiornanti di lungo periodo. Pertanto siamo di fronte ad una grande immigrazione stabile e regolare. L'attenzione politica e istituzionale è focalizzata sui nuovi ingressi, il che è assolutamente legittimo – e ne parlerò in seguito – ma guai a dimenticare tutto il resto, altrimenti capita ciò che è accaduto in altri Paesi europei e ci dimentichiamo delle politiche di integrazione, dell'eguaglianza e di tutto ciò che il Parlamento

sta già affrontando in materia di integrazione sociale di lungo periodo, soffermandoci sempre sui nuovi arrivati. Ciò è giusto, ma limitarsi a questo ci fa perdere lo sguardo complessivo sul fenomeno.

Mi limiterò dunque ad individuare alcuni aspetti di illegittimità della legislazione in vigore. Sapete che, in materia di stranieri, la Costituzione prevede una riserva di legge rinforzata, per cui il legislatore deve rispettare le norme internazionali e comunitarie. Si tratta di una riserva di legge, il che significa che tutta la disciplina della condizione giuridica dello straniero deve essere stabilita dalla legge o in base a criteri generali stabiliti dalla legge: si parla infatti di una riserva relativa. Se andiamo a vedere nel dettaglio, troviamo invece che le più gravi questioni – anche quelle più attuali, che maggiormente bruciano – derivano dalla violazione della Costituzione e della riserva di legge. Si lascia troppa discrezionalità all'amministrazione e al potere regolamentare del Governo: questo problema, trascinato per dieci, venti o trenta anni, continua a produrre gli stessi effetti, ovvero il caos e il mancato governo del fenomeno. Ciò accade perché non si è fatta una scelta condivisa. Ma chi dovrebbe effettuare una tale scelta, se non il legislatore?

Generalmente uso la seguente metafora, che forse rende bene l'idea: l'immigrazione è un fenomeno sociale ordinario nella storia dell'umanità; se è ordinario occorre organizzarlo, prepararsi e regolarlo. Dire che non è così equivale a dire, di fronte all'arrivo della pioggia, «no alla pioggia». Chi dice «no alla pioggia» resta bagnato, perché piove lo stesso; chi invece è consapevole che poverà comunque si attrezza, cerca di ripararsi sotto un ombrello e di incanalare l'acqua e, in tal modo, magari rende la situazione produttiva. Se neghiamo il fatto che tale fenomeno esiste, ci troviamo sempre impreparati e incapaci di capire come regolarlo.

Mi soffermo dunque solo sui profili di legittimità, meritevoli di intervento legislativo: ci sono poi dei profili di opportunità, relativi alle scelte politiche, su cui altri, dopo di me, si potranno intrattenere. Tenete innanzitutto presente che abbiamo un sistema di ingressi per motivi di lavoro, nel quale si rivela tutto il fallimento delle politiche dell'Unione europea. Le politiche in materia di immigrazione per lavoro sono le uniche lasciate alla totale sovranità degli Stati, prevista dai Trattati. La Commissione dell'Unione europea ha più volte tentato di proporre una direttiva generale sull'ingresso per lavoro, ma ancora non è stata introdotta, perché viene sempre rifiutata. Il risultato è che ci troviamo di fronte a una disciplina nazionale, decisa Stato per Stato, improntata alla più totale illogicità.

Pensate che con legge nel 2012 abbiamo reintrodotta la preventiva verifica dell'indisponibilità di nuovi lavoratori, per coloro che devono venire in Italia, pur avendo contestualmente in vigore un sistema, dal 1998, di quote nazionali di ingresso per lavoro stabilite dal Governo. Potete capire la contraddittorietà della situazione attuale: se c'è una preventiva previsione e regolazione, fatta con decreto governativo, con cui si va a valutare tutto il mercato del lavoro, non sarebbe assolutamente logico andare a verificare la preventiva indisponibilità di altri prima di autorizzare ogni in-

gresso per lavoro nell'ambito di tali quote. Eppure nel 2012 abbiamo ripristinato questa previsione.

La disciplina degli ingressi e dei soggiorni per lavoro stagionale è meritevole di immediata riforma sulla base della nuova direttiva del 2014 dell'Unione europea sugli ingressi per lavoro stagionale, che deve essere attuata comunque nell'ordinamento nazionale.

Sottolineo, sempre a proposito dei profili di illegittimità, il fatto che nel 2002 è stata abrogata una norma, introdotta nel 1998, all'interno della legge n. 40, la cosiddetta legge Turco-Napolitano, che era molto opportuna, ovvero quella che consentiva la restituzione dei contributi versati in Italia in caso di definitivo rientro in Patria, senza diritto a pensione o prima dell'età pensionabile. Si trattava di un potentissimo incentivo al rientro in Patria e alla lotta al lavoro nero. Ebbene, su richiesta dell'INPS, nel 2002, questa previsione fu tolta dall'ordinamento e ciò ha costituito il più potente incentivo a restare. Siccome l'immigrato non avrà la pensione se non a sessantacinque anni, preferirà restare disoccupato, piuttosto che tornare in Patria portando i contributi versati a proprio favore, che laggiù avrebbero un valore molto più elevato.

Sul soggiorno dei cittadini stranieri, la disciplina è tra le più illogiche. Se, come mi è capitato di fare, schematizzate tutti i vari motivi di ingresso e di soggiorno, vi accorgete che si raggiunge la cifra iperbolica di più di quaranta motivi diversi. Regolare con una foresta di norme gli ingressi e i soggiorni degli stranieri, ingabbiandoli in una rigida disciplina, nella quale la persona è prigioniera del motivo di ingresso che è collegato al motivo di soggiorno, fino a quando non acquisisce il permesso di soggiorno dell'Unione europea per soggiornanti di lungo periodo, rende assolutamente rigida la disciplina. Pensate anche che nel 2009 è stato introdotto il cosiddetto accordo di integrazione, che ha dei profili di illegittimità costituzionale interessanti. Vincoliamo il rilascio dei permessi di soggiorno al fatto che la persona vada in prefettura e faccia una mini-sessione iniziale – che è tragicomica, se qualcuno l'ha vista – in cui si descrive in poche ore tutta la Costituzione italiana, con i vari diritti e doveri – a me, che sono costituzionalista, questo fatto impressiona molto – naturalmente nella sua lingua, poi si illustrano alcune norme in materia di codice della strada e di diritti e doveri previdenziali e fiscali. Questo è quello che fa lo Stato e su tutto il resto sarà la persona a doversi impegnare, nei successivi due anni, per ciò che riguarda gli obblighi di istruzione e la ricerca di un lavoro e di una casa: lo Stato e le Regioni, se avranno i soldi, forniranno il loro aiuto. Questo non è un accordo di integrazione, ma un patto bilaterale molto poco funzionale. Notate anche che questa parte viola di nuovo la riserva di legge, perché il legislatore ha introdotto un accordo, ma ha lasciato la disciplina dell'accordo, con un sistema di punti assolutamente incredibile, alla normativa regolamentare, violando di nuovo la riserva di legge.

Per ciò che riguarda la tassa per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, essa è stata dichiarata illegittima nel settembre del 2015 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, perché è stato giudicato esa-

geratamente eccessivo l'importo rispetto a quanto previsto per i documenti di identità. Se analizziamo uno a uno questi profili, essi scardinano l'intero sistema: si tratta di una serie di dichiarazioni che va ad inficiare l'intero sistema. Anche l'automatismo di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno vincolato a non aver commesso delitti, neanche in primo grado, è già stato scardinato più volte da sentenze della Corte costituzionale, che hanno stabilito che, nel momento in cui esiste il diritto all'unità familiare, che va garantito, tale automatismo non è conforme alla razionalità che, secondo la Corte, deve assistere il legislatore.

Sulla questione delle regolarizzazioni, un Paese europeo come la Francia, per evitare un contenzioso che lì si è molto sviluppato, ha introdotto nel *code des étrangers* la *carte de séjour vie privée et familiale* e un'autorizzazione straordinaria al soggiorno, fondata sul rispetto dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: diritto alla vita privata e familiare. Anche qualora non si abbiano più gli originari motivi per soggiornare e, addirittura, anche qualora si sia entrati nel territorio irregolarmente, secondo la legislazione francese ci sono circa una dozzina di casi in cui, malgrado tutto, ad esempio per ragioni derivanti dalla durata del soggiorno o dalla presenza di lavoro o di familiari (c'è tutta una casistica in merito), si consente di mantenere il soggiorno. Invece noi rendiamo così rigido il sistema per cui, anche in tutti questi casi, prevediamo le espulsioni, che vanno ad ingolfare il Sistema informativo Schengen (SIS), con l'obbligo di rientro.

Veniamo poi al settore che, dal punto di vista costituzionale, è davvero caratterizzato da maggiore gravità, perché quando si viola la disciplina costituzionale della libertà personale siamo sicuramente di fronte ai problemi più gravi. Se guardiamo il sistema nel suo complesso, vediamo che i casi di incostituzionalità affliggono gli istituti più importanti, quelli che vengono usati dalla mattina alla sera. Ciò vuol dire che se il sistema non funziona – ed effettivamente non funziona – ciò deriva anche da queste ragioni di incostituzionalità.

Il provvedimento di respingimento del questore (non quello alla frontiera) è totalmente incostituzionale, da cima a fondo. Abbiamo infatti un provvedimento limitativo della libertà personale, da eseguirsi con accompagnamento alla frontiera, adottato soltanto dall'autorità di pubblica sicurezza, senza alcun intervento del giudice. Ciò è completamente incostituzionale per violazione della riserva di giurisdizione prevista dalla Costituzione e per tutta un'altra serie di motivi che vi indicherò.

È vero che la Costituzione, al terzo comma dell'articolo 13, consente in casi eccezionali all'autorità di pubblica sicurezza di adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale da sottoporre alla convalida del giudice, ma si tratta appunto di un'eccezione e non di un caso ordinario. Nella disciplina del respingimento siamo di fronte al fatto che, in via ordinaria, solo l'autorità di pubblica sicurezza adotta un provvedimento, per cui non esiste alcuna convalida giurisdizionale. Guardate che la convalida è cosa ben diversa rispetto al ricorso successivo.

Ebbene, ciò che sta accadendo oggi sulle coste siciliane e in generale in Italia, che la Commissione d'inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento dei migranti ha esplorato più volte, è che si fa un uso assolutamente arbitrario dei respingimenti, senza controllo giurisdizionale, che va a violare i diritti fondamentali, rispetto al quale la persona non ha alcuna possibilità di replicare.

Tutta la disciplina dei provvedimenti amministrativi di espulsione e dei provvedimenti di trattenimento rivela analoghi e ulteriori profili e aspetti di illegittimità costituzionale. I provvedimenti amministrativi di espulsione sono disposti dai prefetti e, dopo il 2002, con una modifica introdotta dalla legge n. 189 del 2002, la cosiddetta legge Bossi-Fini, e soprattutto dopo il 2011, sono quasi tutti eseguiti con accompagnamento immediato alla frontiera. Pertanto ci troviamo di nuovo di fronte a provvedimenti limitativi della libertà personale adottati soltanto dall'autorità di pubblica sicurezza e non in via eccezionale, come prevede la Costituzione, ma in via ordinaria. Altrettanto accade per i trattenimenti di prima adozione e non per quelli di successiva proroga: abbiamo cioè dei provvedimenti adottabili soltanto dall'autorità di pubblica sicurezza, ovvero dal questore.

Come se ne esce, dunque? Se ne esce come prevede la Costituzione, ovvero attribuendo all'autorità giudiziaria questi provvedimenti in casi tassativamente previsti dalla legge. Pensate a cosa accadrebbe se domani la Corte costituzionale – come può fare dalla sera alla mattina, perché è assolutamente chiaro che il respingimento non ha futuro – dichiarasse incostituzionale il respingimento. Ebbene, non succedrebbe nulla, perché i presupposti per il respingimento, alla faccia della riserva di legge prevista in Costituzione, sono gli stessi previsti dalla legge per i provvedimenti amministrativi di espulsione, tranne che la legge lascia libera l'autorità amministrativa di scegliere l'uno o l'altro, il che equivale all'esatto contrario di ciò che voleva la Costituzione. Non è più la legge a scegliere quale provvedimento utilizzare, ma è l'autorità amministrativa a scegliere, libera di fare ciò che vuole, senza però dare garanzie.

Pensate al caso in cui ci si trovi di fronte ai problemi del diritto di asilo. Certamente l'articolo 10 del testo unico sull'immigrazione prevede che non si abbia respingimento in caso di diritto di asilo, ma di nuovo torniamo alla questione (che cercherò di affrontare velocemente) di che cosa sia l'accesso al diritto di asilo. Se non posso avere accesso e non posso dire quali sono i motivi che ostano alla mia espulsione e se non c'è un'autorità indipendente, come voleva il Costituente, per sindacare il provvedimento, sarò sempre preda dell'arbitrio.

Come se ne esce, dunque? Se ne esce in modo tranquillo, come è già previsto da altri Paesi europei: si possono prevedere o un provvedimento estremamente provvisorio eventualmente dell'autorità amministrativa, che però deve essere immediatamente convalidato dall'autorità giudiziaria, oppure un provvedimento provvisorio, in attesa del provvedimento definitivo dell'autorità giudiziaria, che ovviamente, in un sistema molto più flessibile, non adotterà provvedimenti espulsivi, come la stessa direttiva rimpa-



tri consente, se non dopo aver valutato tutte le possibilità di regolarizzazione della persona, ma lì, davanti ad un giudice, con la disponibilità di un difensore che possa far valere tutti i motivi che consentono il soggiorno.

Invece assistiamo ad espulsioni di massa, a respingimenti di massa e ad un tasso di esecuzione bassissimo, il che è ovvio se esageriamo con provvedimenti amministrativi inattuabili che sono tali perché non avrebbero dovuto essere adottati fin dall'origine. Quindi vedete che il circuito è assolutamente inefficiente, ma noi lo finanziamo e lo prevediamo per legge.

In più vi è la questione, di notevole gravità dal punto di vista del Parlamento, degli accordi di riammissione. Sottolineo a questa Commissione la violazione patente, che si ripete da vent'anni, dell'articolo 80 della Costituzione. L'articolo 80 prevede una legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica. Faccio notare che gli accordi al nostro esame sono assolutamente politici, anche perché comportano la presa in carico di persone, l'identificazione e i rapporti tra le diverse autorità di polizia anche con Paesi non democratici come il Gambia o l'Egitto (come stiamo vedendo). Tali accordi – ne abbiamo 29 – non sono mai passati dal Parlamento. Il Governo e il Parlamento devono porsi il problema. Ai Governi, ovviamente, non importa che ci sia un controllo parlamentare, ma al Parlamento sì, e la riserva di legge parlamentare sul punto vi dovrebbe far tornare al controllo democratico della politica estera. Pensate che abbiamo fatto firmare all'Unione europea alcuni accordi con il Gambia, Paese dittatoriale nel quale gli omosessuali sono repressi. Le Forze di polizia italiane invitano oggi i rappresentanti del Governo del Gambia a identificare i richiedenti asilo. Ditemi voi se possiamo mantenere una situazione del genere.

Per quanto riguarda il diritto d'asilo, dal punto di vista della legittimità sottolineo due profili: il primo è recentissimo (perché se i problemi non esistono, noi li creiamo) e riguarda il trattenimento dei richiedenti asilo, appena istituito dal decreto legislativo n. 142 del 2015. Questa Commissione sicuramente sa – anzi l'avete deciso voi – che il trattenimento, in generale, è stato ridotto a novanta giorni. Ebbene, nel settembre dell'anno appena trascorso abbiamo inventato una misura abnorme, cioè il trattenimento dei richiedenti asilo addirittura per un anno. Quindi immaginate che una persona espulsa che non ha esercitato né il diritto alla difesa né il diritto d'asilo viene trattenuta per non più di novanta giorni, mentre chi come richiedente asilo esercita diritti costituzionali o perché impugna il provvedimento di diniego del diritto d'asilo o perché, per una serie di motivi previsti dal decreto legislativo, viene trattenuto, si trova ad essere trattenuto addirittura un anno. Tale disparità di durata del trattenimento è sicuramente di dubbia costituzionalità, almeno per i casi nei quali la persona abbia l'unico «difetto» di avere chiesto asilo.

Poi ci sono gli asilanti pseudo-pericolosi o pericolosi, sospetti di terrorismo e quant'altro, ma per le altre situazioni, magari per persone che erano trattenute in un CIE – perché può succedere – per il solo fatto di

aver chiesto asilo, il trattenimento da novanta giorni viene portato ad un anno, il che è assolutamente illogico e assolutamente incostituzionale.

PRESIDENTE. La Commissione fece un'osservazione proprio su questo aspetto.

*BONETTI.* Credo di sapere come e perché si fece tale osservazione e so bene anche quale fu la risposta del Governo, una risposta insostenibile. I casi sono diversi l'uno dall'altro. In alcune situazioni il decreto legislativo prevede la proroga del trattenimento, ma non tutti i casi sono meritevoli di una proroga fino ad un anno. È chiaro che la pericolosità sociale di un presunto terrorista o di chi ha commesso crimini contro l'umanità (come direbbe la Corte costituzionale) può farci trovare di fronte ad una situazione diversa rispetto al trattenimento ordinario, ma non stiamo parlando di chi invece ha l'unico «difetto» di non avere un documento di identità come accade a tutti i richiedenti asilo (per fuggire si fa questo e altro) oppure di avere eventualmente dato identità diverse. È ovvio: i richiedenti asilo fanno questo per fuggire. Pertini, quando fuggì, aveva un documento diverso e non aveva certamente un certificato che attestava che era stato nelle carceri fasciste; dobbiamo ricordarcelo. Se non ci ricordiamo che siamo passati dal diritto d'asilo come Paese e che in questa stessa Aula hanno parlato degli ex asilanti, non riusciremo ad evitare di ricadere negli stessi errori e di credere magari che tutti gli asilanti siano finti. L'attuale situazione ci dice che più della metà dei richiedenti asilo sono riconosciuti e quindi siamo di fronte ad una cifra notevole.

Per quanto riguarda le pari opportunità e i diritti sociali, effettivamente, nella passata legislatura e nel corso di quella attuale, il legislatore (e quindi anche questa Commissione) ha fatto notevoli passi avanti; tuttavia permangono alcuni problemi. La piena attuazione della direttiva del 2011 sul permesso unico di soggiorno e lavoro non è ancora assicurata, in particolare per alcune prestazioni in materia di disabilità e per prestazioni assistenziali soprattutto sul diritto sociale all'abitazione. Ci sono norme che tuttora prevedono, in modo incostituzionale e in violazione delle direttive, un privilegio solo in favore dei cittadini italiani. Tali norme, che vi indico analiticamente, sono già state portate di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione. Sono limiti che meritano di essere abrogati.

Altrettante lacune nell'attuazione delle direttive ci sono per la tutela delle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento. Abbiamo fatto dei notevoli passi in avanti; l'Italia è stata all'avanguardia in questo campo. Se prima veniva trattata male dagli altri Paesi europei per l'articolo 18 del testo unico delle leggi sull'immigrazione, oggi gli altri Paesi hanno inserito il medesimo articolo nei loro testi, ma ciò non ci deve tranquillizzare perché restano alcune altre direttive che non abbiamo completamente attuato. Ad esempio, l'attuazione della direttiva del 2011 relativa alla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione della vittime presenta una serie di lacune. Altrettanto accade relativamente all'accesso delle vittime ai sistemi di protezione. Vi sono una serie di momenti,

come il periodo grigio che precede il rilascio del permesso di soggiorno, la cui gestione non è ancora chiara, mentre la direttiva stabilisce che va disciplinato anche questo periodo di riflessione.

Un aspetto altrettanto grave per il sistema italiano, nonché una delle cause dell'attrazione dell'Italia (e non facciamo nulla sul punto), concerne la direttiva del 2009 sullo sfruttamento lavorativo. Si è fatto pochissimo per la prevenzione, la repressione e l'informazione. L'attuazione è stata molto elusiva; si poteva fare molto di più nel decreto legislativo.

Altrettanto dicasi relativamente alla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Si è introdotto l'articolo 18-*bis* nel testo unico, che però non è sufficiente perché ci sono tutte le questioni successive al rilascio del permesso di soggiorno. Ci siamo limitati a pensare che fosse sufficiente il solo rilascio del permesso di soggiorno e invece manca tutta la parte relativa all'assistenza. Questo è un paradosso: abbiamo dato un permesso di soggiorno ma senza le tutele di cui godono le vittime di altri reati.

Non mi soffermo sulle tutele giurisdizionali; aggiungo solo una considerazione relativa all'elettorato amministrativo degli stranieri. Questa Commissione ha già affrontato la disciplina della cittadinanza. Questa parte è relativa all'integrazione politica degli stranieri di serie A. Bisogna però considerare anche l'integrazione politica di serie B, cioè l'elettorato amministrativo degli stranieri, che è già previsto per i cittadini dell'Unione europea, quindi oggi possiamo dire che un milione e mezzo di stranieri possono – se vogliono – essere elettori ed eleggibili alle elezioni comunali. Sarebbe possibile farlo in futuro anche per gli extracomunitari? Assolutamente sì e senza alcuna modifica costituzionale. L'avevamo scritto nel progetto di legge del Governo del 1997 in un articolo che poi fu stralciato: sarebbe sufficiente togliere la riserva che il Governo italiano pose al Capitolo C della Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica per far sì che gli stranieri extracomunitari possano accedere all'elettorato attivo e passivo alle elezioni locali con l'unica possibilità per il legislatore di prevedere cinque anni di soggiorno minimo per l'accesso. Quindi, se si vuole, si può fare anche senza revisione costituzionale.

Concludo dicendo che questi temi possono sembrare marginali, ma se non vengono affrontati in modo complessivo continueremo a rincorrere le emergenze. La riforma della disciplina che si introdusse nel 1998, che era già organica, è meritevole di codificazione. La Francia l'ha fatto e il *code des étrangers*, che ha tanti problemi e tanti difetti, ha una chiarezza e una completezza che in parte noi ancora ci sogniamo e soprattutto evita quell'assurdità per la quale, malgrado gli sforzi di tutti, compreso chi è a questo tavolo, il governo degli stranieri resta in mano alle decine e decine di circolari ministeriali che vengono emanate ogni anno, violando ciò che il costituente voleva con l'articolo 10, secondo comma, della Costituzione e gli effetti di questo governo li vediamo intorno a noi.

*TRUCCO.* Ringrazio dell'invito che mi è stato rivolto.

Dopo l'introduzione del professor Bonetti che, come sempre, ha un ventaglio di intervento amplissimo, vorrei sottolineare solo tre punti che ritengo particolarmente rilevanti, almeno dal mio punto di vista, rispetto a quanto sta succedendo.

Credo veramente che l'unica ricchezza europea di cui possiamo andare fieri sia la cultura dei diritti umani, perché essa non nasce da freddi giuristi che scrivono norme su un pezzo di carta, ma è il frutto della sofferenza, della morte e del patimento delle persone. Però il problema al quale adesso ci troviamo di fronte è quello dell'effettività o meno di questo sistema.

L'immane tragedia del Mediterraneo, il paragone che è stato fatto con le fosse comuni e con la tragedia dei Balcani e, dall'altro lato, questa reazione di estremo cinismo, di intolleranza e di vere e proprie esplosioni di razzismo (solo in una parte, ma è così) devono farci riflettere moltissimo.

Come dicevo, sono tre le questioni che ritengo di dover sottoporre alla vostra attenzione, innanzitutto (questione in parte accennata anche dal professor Bonetti) quanto sta succedendo attualmente (ormai da qualche mese) nei cosiddetti *hotspot*, queste realtà un po' misteriose che rappresentano un approccio, un metodo, ma anche un luogo che, paradossalmente, non ha alcuna base giuridica, né nella normativa italiana, né in quella UE, ma derivano semplicemente dagli impegni politici che vengono dalla cosiddetta *road map* sottoscritta dal Governo italiano.

Si sta verificando una situazione gravissima, con respingimenti in serie di persone (mi riferisco in particolare alla situazione siciliana, ma non solo). Le persone sono portate in luoghi chiusi, dove avviene una preselezione, una predecisione rispetto al fatto che la persona sia un cosiddetto migrante economico (termine che non mi piace per niente) oppure un richiedente asilo. Questa selezione avviene dunque in maniera assolutamente illegittima, a nostro avviso, dal momento che, da questo punto di vista, non solo la normativa internazionale ma in particolare il decreto legislativo n. 142 del 2015, che recepisce le due direttive, ha una connotazione molto chiara. Esso definisce in maniera netta il richiedente asilo, che è colui che manifesta la volontà di chiedere tale protezione, quindi prima della stessa verbalizzazione. Infatti, secondo molte interpretazioni, il fatto stesso di salire su un barcone è di per se stesso manifestazione di volontà di richiedere protezione.

Cosa succede in questi casi? Sono stati stilati dei formulari a risposta multipla, che sono davvero qualcosa di incredibile, sulla cui base sono state suddivise le persone, che sono state poi oggetto di respingimenti con trattenimento, cioè – come diceva il professor Bonetti – con privazione totale della libertà della persona.

Di questo abbiamo un riflesso immediato a Torino, perché le persone respinte in Sicilia vengono portate nel CIE di Torino dove poi, a seguito della possibilità di manifestare la loro intenzione di chiedere la protezione internazionale, vengono liberate.

Il punto centrale, a mio avviso, è la questione dell'informazione, che è un dovere centrale. Qui stiamo infatti parlando di dovere giuridico da parte dello Stato e di diritto dello straniero. Se voi avete incontrato almeno alcune di queste persone, sapete che la loro mancanza di conoscenza degli strumenti e il loro livello di analfabetismo sono enormi. Pertanto, è pregnante il dovere di informare queste persone che esse hanno il diritto di chiedere la protezione internazionale e questo non sta avvenendo.

Sicuramente il momento dell'accesso alla procedura è da sempre il più delicato, ma in questo caso la situazione sta assumendo toni paradossali proprio perché, come previsto dalla normativa europea, insieme alla Polizia italiana sono presenti anche funzionari dei vari organismi europei preposti a tale compito.

Tra l'altro, sul dovere di informazione abbiamo un'elaborazione giurisprudenziale attentissima. L'ultima ordinanza della Corte di cassazione del 2015 parla esplicitamente del dovere di informare sulla possibilità di fare domanda di asilo. Si consideri quanto più grave sia la situazione di una persona sbarcata da un barcone in condizioni di totale disorientamento, se non di paura.

Nel settembre 2015 vi è stata la sentenza Khlaifia della Corte europea dei diritti dell'uomo, che sicuramente conoscete benissimo e che – abbiamo saputo in questi giorni – sarà rinviata alla Grande Chambre. Tale sentenza riguarda una questione sostanzialmente identica: è la vicenda di cittadini tunisini che, nel 2011, sono stati trattenuti e privati completamente della loro libertà. La Corte ne ha accolto il ricorso, ritenendo il provvedimento totalmente illegittimo in quanto si trattava di respingimenti collettivi. Quindi specifica che quando i provvedimenti non contengono alcun riferimento alla situazione personale degli interessati oppure si richiamano ad accordi bilaterali con gli Stati di provenienza che non sono stati resi pubblici, questa è una clamorosa illegittimità.

Da questo punto di vista, come ha ricordato anche il professor Bonetti, richiamo la vostra attenzione sul fatto che nella *road map* è scritto in maniera molto chiara che *a technical agreement with Gambia was undersigned* il 6 giugno 2015. Il Gambia è retto da uno spaventoso dittatore, Yahya Jammeh, che è al potere da 25 anni. Costui ha introdotto molto recentemente il reato di omosessualità, che è punito con l'ergastolo, oltre ad una serie di altri reati, come quello di rendersi irreperibili.

La situazione è ancora più grave perché ci è stata segnalata una circostanza che ormai sta diventando normale ed è stata già accennata dal professor Bonetti: la presenza di funzionari del Gambia nel momento degli sbarchi, cioè nel momento più delicato, e forse anche successivamente. Ciò rappresenta una violazione dei diritti talmente macroscopica e di tale evidenza che non occorre essere dei raffinati giuristi per capire che, se una persona non è posta nelle condizioni di chiedere l'asilo, questa persona non lo chiede ed è un altro a decidere al suo posto, salvo poi un intervento successivo che solo in parte cerca di rimediare alla situazione.

La cosa è tanto più significativa da aver portato all'emissione di una circolare da parte del prefetto Morcone certamente meritoria, ma anche in-

quietante da un altro punto di vista, in quanto fa riferimento a questa situazione, ribadendo che le domande di protezione internazionale non possono essere né respinte né escluse per il fatto di non essere state presentate tempestivamente. Nel nostro ordinamento non esistono categorie cui attribuire o negare *a priori* la protezione internazionale. Questo è il punto centrale della protezione internazionale. Il fatto che sia stata emanata una circolare così meritoria è significativo, ma è anche inquietante ai fini della comprensione di quanto sta avvenendo.

Il secondo punto che voglio mettere in rilievo riguarda la questione, sempre collegata alla protezione, del sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo. È pacifico che l'Italia abbia fatto dei passi avanti da questo punto di vista, ma permane un problema di fondo enorme. Attualmente i sistemi di accoglienza, che voi conoscete bene, sono molto differenziati. Il sistema base è il cosiddetto SPRAR (sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati), che ha delle caratteristiche particolari: è basato sull'adesione volontaria dei Comuni e fornisce un discreto livello di accoglienza. Il sistema succedaneo, che dovrebbe riguardare solo i casi eccezionali, è quello dei cosiddetti CAS, centri di accoglienza straordinaria, che quindi dovrebbe essere residuale. In realtà, si verifica esattamente il contrario: gli SPRAR accolgono circa un quarto della totalità dei migranti, mentre una parte molto maggiore è coperta dai cosiddetti CAS, individuati da accordi, tramite bandi della prefettura, con associazioni che presentano determinate caratteristiche.

Seguo molti di questi centri, anche personalmente, e devo dire che è quasi imbarazzante la spaventosa differenza di qualità. Il fatto che il richiedente asilo vada a finire in uno SPRAR o in un'altra realtà è assolutamente casuale.

Tra l'altro, proprio in tema di necessità di accoglienza rileva anche la sentenza Saciri della Corte di giustizia dell'Unione europea. La sentenza era relativa ad una questione sollevata dal Belgio, che faceva presente che le strutture di accoglienza erano sature. La Corte di giustizia ha ribadito l'assoluta necessità di fornire livelli adeguati di accoglienza.

Mi sembra che la direttiva sul punto sia chiarissima e credo che un'unificazione per la costituzione reale di un unico sistema nazionale di asilo possa prevedere una capacità base di circa 100.000 unità, rispetto a una popolazione di 60 milioni di persone; non stiamo parlando di cifre pazzesche.

Rispetto all'esperienza che stiamo avendo come ASGI, devo segnalare una situazione che stiamo rilevando. Nonostante un clima generale, riportato dai *media*, di intolleranza e anche di atti di razzismo e di discriminazione, in realtà stiamo verificando che la società civile italiana presenta una serie di condizioni estremamente favorevoli all'accoglienza, che vanno supportate e seguite. Ad esempio, 21 piccoli Comuni del Basso Monferrato sono disponibilissimi non solo ad accettare le persone, ma anche ad inglobarle, offrendo loro posti di lavoro, in un contesto di inserimento reale. Come loro, ci sono anche molte famiglie disposte all'accoglienza: al di là delle forme di accoglienza cosiddetta diffusa che rientrano

nel sistema, lo fanno autonomamente, entrando in contatto con le persone. Disperdere questo patrimonio è molto grave.

Si tenga presente che in altri sistemi, ad esempio in quello svedese, è prevista una specifica normativa per cui, se prima del diniego della commissione il richiedente ha firmato un contratto di lavoro per un certo periodo di tempo e vi è possibilità da parte del datore di lavoro di rinnovarlo, anche se venisse respinta la sua domanda di asilo, a questo punto egli ha la possibilità di rimanere in quel Paese perché inserito nella struttura organica del mercato del lavoro. Questa norma, che mi sembra sia stata introdotta nel 2008, è di enorme buon senso.

Avremmo tutta una serie di situazioni, rispetto ai numeri che sono comunque elevati, di persone che rimarranno sul territorio in quanto non ritorneranno mai più nei loro Paesi, da dove sono fuggiti a causa di condizioni inenarrabili, se non di conflitto, quantomeno di vita. Ormai la differenza tra le condizioni di vita è incredibile, incommensurabile. Basta incontrare, assistere e parlare con le persone che arrivano per rendersene conto. Sarebbe perciò molto importante supportare questo tipo di iniziative. Ci sono degli agganci nel nostro sistema ma occorrerebbe intervenire in maniera più chiara.

Dell'ultimo elemento che ritengo importante sottolineare non si parla spesso ma, come sempre, i problemi lo fanno emergere nella sua pesantezza: si tratta della questione della tutela giurisdizionale.

Quando parlo del nostro sistema con colleghi europei questi rimangono abbastanza sbalorditi perché, rispetto a tutti gli atti che riguardano i cittadini stranieri, abbiamo di fronte due competenze giurisdizionali diverse, quella amministrativa e quella ordinaria, e tre giudici diversi, il TAR, il tribunale ordinario e il giudice di pace. Quindi, vi sono tre differenti figure con due giurisdizioni diverse.

Faccio un esempio molto semplice che forse permette di capire, anche se voi conoscete la situazione meglio di me. Se ho un permesso di soggiorno e mi viene negato il rinnovo, contro questo provvedimento dovrò adire il tribunale amministrativo regionale. Conosciamo tutti il tribunale amministrativo regionale: i costi, la lunghezza dei tempi, il fatto che non si partecipa personalmente e che vi si accede solo per vizi di legittimità. Quindi, è una struttura assolutamente particolare, dove la difesa della persona è molto limitata. Quindi, se mi respingono il rinnovo devo andare al TAR; nel frattempo non ho più il titolo di soggiorno e, quindi, sono un soggetto che può essere espulso. Contro l'eventuale emanazione di un decreto di espulsione vado davanti al giudice di pace. Invece, se si tocca la materia della protezione internazionale, ma non solo, anche la materia della famiglia e dei comunitari, allora queste sono di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

È chiaro che è assolutamente necessaria un'unificazione, anche perché in questo sistema – che è veramente privo di senso logico – c'è un *vulnus* molto grave che ritengo una ferita enorme nel nostro sistema ed è la questione del giudice di pace: nessuno ce l'ha con i giudici di pace (vi sono anche persone degnissime e preparate), ma nascono con funzioni

conciliatorie, con funzioni completamente diverse. È un giudice che ha una competenza limitatissima in materia penale che gli permette solo di irrogare sanzioni pecuniarie; in questi casi si trova a dover decidere una materia che è complicatissima, regolata da una normativa internazionale che ha un rilievo enorme rispetto ad un'obiettiva mancanza di preparazione. Questo sta emergendo in maniera clamorosa sulla questione, appunto, degli *hotspot* e dei respingimenti. Infatti, nei casi di respingimento e trattenimento la competenza è del giudice di pace, mentre se si chiede la protezione internazionale la competenza passa al tribunale.

È chiaro che questo sistema, almeno a mio modestissimo avviso, va assolutamente modificato, tenendo conto – ripeto – che l'attribuzione della competenza al giudice di pace è una ferita enorme al sistema. Oltretutto, i provvedimenti del giudice di pace non sono appellabili, ma solamente ricorribili per cassazione. È un sistema illogico, a mio modesto punto di vista, ed è un'enorme contraddizione.

So che si stanno apportando modifiche che potrebbero portare, rispetto al tribunale della famiglia, ad una sezione specializzata e che sono all'esame dei progetti di legge in tal senso: è veramente auspicabile che si arrivi a questo, perché certamente fa parte di un sistema democratico fare leggi che possano risultare buone o cattive – speriamo siano buone – ma il monitoraggio delle leggi e la possibilità di verifica è data dalla giurisprudenza, ove si prevede che una persona, se ritiene che sia violato un provvedimento, possa rivolgersi ad un'autorità che deve essere indipendente e deve avere determinati crismi che sono quelli della magistratura. Altrimenti qui sembra (a mio avviso non è più solo un'impressione) che ci siano persone che non hanno il diritto di accedere ad un vero rimedio giurisdizionale.

COCIANCICH (*PD*). Vorrei rivolgere un ringraziamento veramente sincero al professor Bonetti e all'avvocato Trucco, le cui esposizioni ho trovato veramente molto interessanti e stimolanti.

Avrei due brevi domande di approfondimento, la prima riguardante la situazione dei migranti minori non accompagnati: vorrei che esprimeste il vostro punto di vista rispetto all'adeguatezza del nostro sistema dinanzi ad un fenomeno che mi pare anche numericamente in crescita e che riguarda i più fragili tra i fragili. Vi chiedo, se potete, di darci qualche indicazione rispetto al nostro sistema.

La seconda domanda riguarda l'accoglienza. Un ulteriore tema che andrebbe approfondito, infatti, concerne il sistema degli SPRAR che abbiamo capito essere la situazione paradossalmente migliore: stiamo parlando di persone che rimangono per lunghissimo periodo di tempo senza fare nulla, senza poter accedere ad alcun tipo di impiego e senza alcuna valorizzazione del proprio desiderio di lavorare e realizzarsi. Credo che questo porti anche a casi di depressione e di perdita di fiducia in se stessi.

Vi chiedo se non sia possibile immaginare, a vostro avviso, un'utilizzazione, evidentemente su base volontaria, di queste persone che, pur es-



sendo ancora in attesa di una decisione sul proprio destino, potrebbero essere in qualche modo impiegate e remunerate da parte dello Stato.

CRIMI (M5S). Ringrazio anch'io gli auditi per l'esposizione veramente eccellente e chiara sui vari punti esaminati.

Mi rivolgo al professor Bonetti in particolare, visto che ha citato più volte l'esperienza francese, anch'essa non priva di luci e ombre: in merito alle modalità di valutazione delle istanze e a tutte le norme regolatorie che vanno a violare la riserva di legge, in Francia esiste un organismo che si chiama OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), presso il quale ci siamo recati come Commissione.

*BONETTI.* È un organismo che non funziona.

CRIMI (M5S). Volevamo avere un suo parere, dal momento che chi ci ha venduto il prodotto lo ha venduto come perfettamente funzionante. Le chiedo, nello specifico, come funzioni il meccanismo previsto in Francia e se sia ipotizzabile anche in Italia l'utilizzo di strumenti simili.

Vorrei rivolgere un'altra domanda all'avvocato Trucco sulle notizie che circolano rispetto ai minori non accompagnati e spariti dai centri di accoglienza. Le chiedo quale sia la sua percezione del fenomeno come osservatorio sui fenomeni migratori, quali strumenti possano essere messi in campo, con particolare riferimento alla questione dei minori, e se l'attuale legislazione e relativa attività amministrativa, che è affidata ai sindaci e ai Comuni in maniera diretta, sia ancora valida o sia necessario trovare soluzioni alternative. Eventualmente le chiedo quali siano le idee che circolano nel vostro osservatorio.

MAZZONI (AL-A). Signor Presidente, ringrazio gli auditi per le esposizioni veramente chiare sul tema che stiamo affrontando.

Prima svolgo una riflessione e poi formulo due domande: credo che, dopo l'esposizione del professor Bonetti, dovremmo cambiare nome a questa Commissione e chiamarla «affari incostituzionali», visto che tutta l'impalcatura che lei ci ha descritto è anticostituzionale; anche se, alla fine, tutta la questione dei respingimenti resta per lo più virtuale, perché alla base c'è un sistema che non funziona.

Si è parlato dei migranti che sbarcano. È un fatto allucinante – ne sono stato testimone – che ad un migrante appena sbarcato e ancora bagnato si faccia compilare un questionario con le crocette, assistito da funzionari di UNHCR, ma in maniera molto approssimativa. Questo è un punto cruciale, anche se poi la circolare Morcone ha previsto la possibilità di tornarci sopra e di poter apportare delle correzioni, ed è già un primo risultato.

Il ministro Alfano ha detto che gli *hotspot* dovranno essere regolati secondo legge e che avrebbe fatto questo con l'ausilio del Parlamento. Poiché al momento gli *hotspot* sono una realtà a metà tra CIE e CARA, un luogo in cui si dovrebbe essere in detenzione amministrativa

(ma poi da certi *hotspot* si esce), Le chiedo di darci un consiglio su come definirli dal punto di vista legislativo per non andare, tanto per cambiare, contro la Costituzione.

A Lampedusa ci sono alcune centinaia di eritrei ed etiopi che rifiutano di rilasciare le impronte digitali, cosa che l'Europa ci impone. Vi è la seguente dizione: con un uso proporzionato della forza si possono prendere le impronte; cosa che fortunatamente non avviene quasi mai.

Le chiedo, professor Bonetti, nel rispetto della nostra Costituzione, che cosa dovrebbe fare il Governo italiano a fronte di persone che rifiutano di dare le impronte digitali – e quindi di essere identificate – perché il loro sogno è arrivare alla frontiera di Ventimiglia e andare in Francia o in Gran Bretagna.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Mi associo ai ringraziamenti agli auditi per le loro esposizioni e i tanti elementi di spunto che hanno fornito alla nostra riflessione.

Vorrei ritornare sulla serie di punti che lei, professor Bonetti, ha messo in luce rispetto alla legittimità costituzionale del sistema, ma vorrei affrontarli rispetto ai vari modelli europei. Come lei sa, stiamo conducendo questa indagine da alcuni mesi e ogni Paese che visitiamo, ad esempio la Francia o l'Austria, ci vende il proprio modello come il migliore. Vorrei porre al professor Bonetti una domanda precisa: c'è in Europa un punto di riferimento più avanzato su cui fare una riflessione anche per adeguare le nostre normative? Stiamo vivendo un momento molto particolare in cui anche Paesi che prima erano molto accoglienti rispetto ai migranti – penso alla Svezia – oggi stanno mutando.

Infine vorrei sapere – ne parlava prima l'avvocato Trucco – se con il Gambia sia stato siglato un accordo.

*BONETTI*. È scritto nella norma: è stato sottoscritto il 6 giugno 2015.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Volevo avere un riscontro da parte vostra, dato che siete anche più informati di noi.

Sempre all'avvocato Trucco, circa la selezione illegittima degli *hotspot*, vorrei sapere se può fornirci dati circa il numero di persone che vengono immediatamente trattenute oppure colpite da provvedimento di respingimento perché non hanno avuto la possibilità di ricevere informazioni adeguate per le richieste di asilo e di protezione internazionale. Questo per fare un confronto tra il numero degli arrivi e il numero di quelli che effettivamente riescono a fare la domanda di asilo.

MAZZONI (*AL-A*). Mi sono dimenticato la madre di tutte le domande: è stato giusto abolire il reato di immigrazione clandestina e ha fatto bene o male il Governo a rinviarlo?

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti, ai quali purtroppo devo chiedere di essere rapidi nelle risposte per l'imminenza dei lavori di Assemblea.

Nel caso in cui non vi riteneste soddisfatti delle risposte che in questo lasso di tempo così breve riuscirete a dare, potrete anche integrarle successivamente per iscritto e inviare alla Commissione dei testi che verranno poi distribuiti.

*BONETTI.* Per quanto riguarda i minori non accompagnati, tante cose funzionano e non funzionano. La prima questione ovviamente è l'identificazione dell'età: con grande ritardo si sta arrivando in questi giorni all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che doveva essere adottato praticamente due anni fa, sui metodi di identificazione della minore età, cosa difficilissima in tutto il mondo. Attenzione a non credere che possiamo risolvere qui ciò che in nessun Paese del mondo si riesce a risolvere; ci sono vari metodi.

La seconda questione riguarda l'assetto amministrativo e finanziario, che mi consente di fare un ragionamento costituzionale sullo SPRAR. Lo SPRAR è incostituzionale perché si viola l'articolo 118 della Costituzione, che in maniera chiarissima dice che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni e che, nel caso si debba assicurarne l'esercizio unitario, si risale fino allo Stato. Se si esamina poi l'articolo 119, collegato all'articolo 118, è chiaro che, se i Comuni non ce la fanno, lo Stato gli deve dare soldi. Ma con lo SPRAR abbiamo inventato funzioni amministrative *optional*; non può essere così, le funzioni sono obbligatorie. Se l'asilo è previsto dalla Costituzione, non possiamo dare accoglienza in un Comune sì e in un altro no. Quindi il sistema SPRAR è ormai fuori dalla Costituzione: lo abbiamo più volte detto anche ai Sottosegretari e ogni volta ci viene risposto che siamo molto illuministi. Alla fine è andata così: lo SPRAR è fondato sull'adesione volontaria dei Comuni. Il risultato qual è? Alcuni aderiscono e altri no.

Come se ne è venuti fuori per adempiere adesso, solo adesso, agli obblighi di accoglienza previsti dalla direttiva UE? Con l'accoglienza straordinaria dettata dai prefetti e, pertanto, ciò che il Comune non vuole da una parte lo subisce dall'altra. Da questa situazione si può uscire solo con un sistema obbligatorio finanziato dal Ministero dell'interno: obbligatorio, non opzionale.

Tutti i Comuni devono ospitare? Certamente, ve lo avrà detto il prefetto Morcone: se tutti i Comuni ospitassero, avremmo tre o quattro persone per Comune e non grandi concentrazioni. Lo stesso articolo 118 della Costituzione parla di principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza: questo significa che non si possono collocare cento immigrati – come avviene oggi – a Montecampione, a 1.800 metri, perché così gli albergatori hanno salvata la stagione; non si può mettere un nigeriano, abituato a vivere a 40 gradi, a meno 10 gradi a spalare neve perché così almeno abbiamo trovato manodopera.

È chiaro che con una strutturazione regionale dello SPRAR il nuovo decreto legislativo n. 142 del 2015 tenta almeno di risolvere il problema, ma ancora siamo dentro allo SPRAR per quanto concerne il cofinanziamento: questo è il problema. Bisognerebbe moltiplicare per cinque l'attuale fondo nazionale per l'asilo. Certamente questo comporta problemi finanziari, ma se non si fa così si viola la direttiva sull'accoglienza.

Per quale motivo la Commissione europea non si fida quando il Governo italiano negozia con l'Unione europea il famoso *range*? Perché l'ha già visto con i Governi precedenti e perciò dice al Governo italiano: dateci l'elenco preciso delle spese che sostenete per dare accoglienza, attuando la direttiva, e allora vi ripagheremo. Spero che arrivi questo elenco, ma l'elenco deve essere a tutela dei 100.000 migranti, non di 30.000, e così gli altri 70.000 finiscono nell'accoglienza straordinaria. La direttiva consente l'accoglienza straordinaria, ma in via eccezionale, non ordinaria. Noi l'abbiamo trasformata in ordinaria.

Come mai un migrante vuole andare via dall'Italia? Questa è una favola che continua a girare e va smentita. Non è vero che il migrante vuole andare in Germania o in Svezia: il migrante non vuole dormire sotto i tetti, all'aria aperta, non vuole vivere una condizione non dignitosa. In Germania è dignitosa? Allora il migrante va dove è dignitosa. Il problema non è che vogliono andare altrove, il problema è che noi non diamo accoglienza. Poi c'è sicuramente anche il tema del ricongiungimento familiare, la questione dei flussi e altro, tutte questioni importantissime, ma il tam tam della giungla è «l'Italia non accoglie»: questo è il contrario di quanto scritto in Costituzione. I Costituenti erano per metà ex asilanti. Noi così tradiamo lo spirito della Costituzione. Continuare a dire che comunque vogliono andare là e dobbiamo agevolarli non ha alcun senso. Così facendo dimentichiamo il terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione; non va bene.

Poi si dovrà riformare il sistema comunitario, ma vorrei suggerire a questa Commissione un'immagine, che spero vi resti: abbiamo un'emergenza doppia che, come un guanto, si sovrappone ad una mano, soltanto che noi vediamo il guanto e abbiamo perso la mano. Che cosa vediamo? Vediamo l'emergenza attuale, ma gli sbarchi e tutto questo grande flusso dalla Siria copre l'emergenza che è al di sotto e che siamo noi. Non abbiamo strutturato in decenni un sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e non abbiamo da decenni un'amministrazione che sia conforme alla Costituzione. Ovviamente adesso il guanto della nuova emergenza si sovrappone all'altro.

Ma allora quando non avremo più emergenze? Quando avremo strutturalmente riformato tutte le cose che abbiamo detto. Questo però significa abbandonare il mito della discrezionalità amministrativa, che continua a provocare enormi guai e violazioni micidiali dei diritti fondamentali.

Per quanto riguarda l'utilizzazione del richiedente asilo in attività di volontariato, già lo si fa e lo si è fatto. I richiedenti asilo possono già lavorare dopo due mesi, ma se il mercato del lavoro non consente il lavoro, possono fare formazione professionale. Ci sono progetti di impiego nel

volontariato, ma il problema è sempre ridurre al minimo questa fase. Si torna allora al discorso relativo alla composizione delle commissioni.

Passo a ciò che vi è stato detto sull'OFPRA. Il modello dell'OFPRA francese è quasi fallito anche in Francia, ma ci si ostina a riprodurlo, anche nella nuova legge francese sull'asilo, ed è un sistema nazionale accentrato con degli esperti di professione. Questo sistema ha tante controindicazioni. La lunghezza della procedura in Francia è uguale a quella italiana, ma allora ci si chiede quale sia il guadagno. Gli esiti sono infelici e la Francia non prevede neanche il permesso per motivi umanitari.

Sono stato al convegno svolto nel 2014 all'Université de Lille sul nuovo sistema francese per il diritto d'asilo e tutto il settore privato sociale francese ne ha chiesto l'introduzione. Adesso lo hanno introdotto quasi un po' di nascosto, modificando il codice degli stranieri e introducendo il permesso per motivi umanitari che noi, più o meno, abbiamo già. Ma il sistema degli esperti che per quarant'anni esaminano solo richieste d'asilo produce stanchezza, ripetitività. Invece la formazione e la provenienza multipla dei componenti presente nelle nostre commissioni in parte è una ricchezza. Bisogna garantire più commissioni con più saperi, dai diritti umani alla pubblica sicurezza, privato sociale e avvocati. Infatti è la coralità dei saperi che aiuta la risoluzione delle singole situazioni. Naturalmente questo costa, ciò vuole dire impegnarsi, ma anche prendere i diritti sul serio, altrimenti facciamo finta che il diritto d'asilo non esista.

Francamente lascerei fuori gli esponenti dei Comuni, a meno che non siano – come potrebbe anche accadere – persone qualificate in materia di diritto degli stranieri, diritti umani e quant'altro. Altrettanto vale per il funzionario della Polizia di Stato, che il giorno prima lavorava all'ufficio ordine pubblico e il giorno dopo si trova a far parte della commissione senza una preparazione adeguata. Occorre quindi una preparazione seriale organizzata, ma il sistema OFPRA istituzionalizzato e reso permanente è un sistema mitico da cui dobbiamo uscire, perché non ha funzionato neanche in Francia. Allora attenzione a non inseguire quel sistema, perché lo scopo è assicurare il diritto d'asilo, che in Francia non è del tutto riconosciuto, tant'è vero che hanno dovuto modificare la legge. Poi in Francia hanno la *Cour nationale du droit d'asile*, che è impossibile istituire in Italia, dal momento che la Costituzione vieta l'istituzione di nuovi giudici speciali.

Il suggerimento dell'avvocato Trucco, invece, andrebbe assolutamente colto: è oggi all'esame della Commissione giustizia della Camera il progetto di legge del Governo di riforma della procedura civile che prevede l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale ordinario in materia di persone e famiglia. Questa sezione, secondo la proposta del Governo, avrebbe competenza anche in materia di protezione internazionale. Va benissimo, a condizione di aggiungerci tutto il resto in materia di stranieri. Naturalmente bisogna vedere cosa vuol dire sezione specializzata perché, se si finisce per avere un giudice onorario monocratico che decide, allora torniamo al sistema di prima.

*TRUCCO.* Circa le domande relative alla questione dei minori, secondo me, in linea di massima, il sistema italiano di tutela dei minori è un buon sistema. Il problema è se viene effettivamente applicato o meno, perché purtroppo in molte zone questo non avviene. I minori richiedenti asilo sono una categoria molto vulnerabile e dunque a maggior ragione legata al sistema dell'accoglienza. Laddove la qualità dell'accoglienza è assolutamente scarsa si verificano defezioni e allontanamenti. Non credo che il fenomeno sia così esteso, anche se la mia è una stima molto empirica per cui prendetela per quello che vale.

Secondo me, sicuramente uno dei problemi centrali relativo ai minori (ne accennava anche il professor Bonetti) è la questione dell'accertamento dell'età, che è assolutamente dirimente e che è basata attualmente solo sull'esame del polso, che – come sapete – è per certi versi inconfidente, perché ha un *range* di tollerabilità enorme e quindi determina errori clamorosi, ed essere minori o meno spesso significa libertà o meno.

Faccio un esempio concreto in questo senso: una quindicina di giovani gambiani sono stati portati al CIE di Torino la settimana scorsa e la metà di loro erano minori: quindi è stato fatto un accertamento con metodi tradizionali e sono stati liberati. Si tratta pertanto di un tema veramente centrale e il nuovo decreto legislativo che è stato confezionato secondo me presenta dei problemi, ma sicuramente è un passo in avanti.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'assistenza, credo che una figura che stia assumendo un ruolo centrale, se non decisivo, sia quella del mediatore culturale, figura che non è strutturata in una particolare normativa, ma sta diventando assolutamente centrale. Infatti trovare un interprete di *joulà*, di *bambara* o di *serekhuti* è difficile. Ce ne sono, ma occorre anche una preparazione da parte loro ed è un problema centrale, altrimenti si rischia di non capire nemmeno la storia che viene raccontata e, siccome le culture sono profondamente diverse, è importantissimo anche proporre quella che viene chiamata mediazione culturale. A mio parere, questa è una battaglia importantissima anche rispetto alle commissioni, perché spesso le storie non vengono neanche capite in quanto vengono tradotte male o in maniera raffazzonata.

Ormai, però, la ricchezza delle presenze sul territorio nazionale ci consente di fare un passo in avanti per il quale occorre, secondo me, anche un salto normativo o quantomeno regolamentare. So che a livello di Regioni si sta studiando un intervento in questo senso (proprio in Regione Lazio, se non ricordo male). Comunque ritengo che questa figura sia veramente importantissima, perché permetterebbe di capire persone che il più delle volte non hanno alcuno strumento linguistico.

Sono stati chiesti i dati sui trattenimenti illegittimi: purtroppo non li abbiamo, però l'esempio che vi ho già fatto dei gambiani giunti nel giro di una settimana a Torino dalla Sicilia è un dato empirico (va preso per quello che è). Pertanto il problema esiste ed è molto rilevante.

Torno a ripetere che la meritoria circolare del prefetto Morcone è significativa ed è anche abbastanza inquietante se la guardiamo da un altro punto di vista. Il dovere di informazione, quindi, è un ganglio centrale che

è legato al ruolo del mediatore culturale perché, se devo spiegare ad una persona che può fare richiesta d'asilo, è necessario che possa farlo in una lingua che comprende.

*BONETTI.* La Costituzione è chiara: è punita ogni violenza fisica contro persone sottoposte a privazione di libertà. Quindi, l'uso, anche moderato, della forza contrasta con l'articolo 13 da sempre, anche se poi sentirete dire da operatori di Polizia che in realtà è implicito. Il fatto che il capo della Polizia vi abbia detto che le impronte prese con la forza sono inutili risolve tante questioni.

Gli *hotspot* possono essere già oggi inclusi nella disciplina vigente, essendo peraltro privi di base legale nell'Unione. Il Regolamento Eurodac prevede un termine per prendere le impronte digitali o come richiedenti asilo o come persona che deve essere espulsa. Questo termine è comunque prorogabile nel tempo e non si accenna minimamente ad alcun tipo di privazione della libertà per compiere questa operazione.

L'unica cosa che non si può fare sono le detenzioni illegittime, che è ciò che si sta verificando oggi. Se la legge non prevede trattenimenti, questi non si possono fare di fatto. Nei centri di accoglienza, ma con le garanzie previste dalla legge vigente, che voi conoscete benissimo, si può attuare al massimo il fermo di polizia, che deve essere convalidato entro le ventiquattro ore successive.

Lo stesso capo della Polizia ed altri auditi dalle Commissioni parlamentari insegnano che oggi siamo giunti alla raccolta della quasi totalità delle impronte, grazie ad un convincimento che sta passando anche tra le comunità.

La questione Dublino non si risolverà qui, ma deve essere chiaro che in tutta Europa solo il 25 per cento di coloro che con la forza sono stati destinati ad un altro Stato effettivamente vi arrivano. Il modello Dublino è fallimentare, perché alla fine si lascia molto al caso. Si pensi a ciò che ha fatto il governo tedesco, che non è frutto di generosità, ma l'applicazione del regolamento di Dublino, che consente liberamente agli Stati l'applicazione della clausola di sovranità. Pertanto, la Cancelliera tedesca, che il giorno prima diceva al Governo italiano di rispettare il Regolamento, il giorno dopo ha legalmente potuto dire che il Governo tedesco ammetteva un milione di persone. Vedete l'assurdità di questo modello? Quale sia l'alternativa è difficile dirlo. Va gestita a livello dell'Unione.

Voglio concludere con una considerazione: certo, possiamo pensare a un modello di asilo europeo, che però non potrà mai essere l'alibi per rinviare ciò che dal 1948 la Costituzione ci indica, ossia un modello d'asilo italiano, che noi abbiamo tuttora violato.

*PRESIDENTE.* Ringrazio il professor Bonetti e l'avvocato Trucco per la loro presenza e per il contributo offerto ai lavori della Commissione.

Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11,55.*