

Novità in tema di immigrazione: il disegno di legge Bossi-Fini alla sua prima "approvazione"

di Alessio Rauti*

Gli stranieri possono ben riporre nei loro armadi di ricordi ogni speranza di maggiori diritti. Di fronte al disegno di legge Bossi-Fini - al di là degli svariati aspetti, per i quali si è parlato eufemisticamente di un "giro di vite", ma anche di razionalizzazione e sanatoria delle situazioni di irregolarità (ad es., delle colf) - viene da chiedersi se il fiume di inchiostro versato anche recentemente sul tema dei diritti degli immigrati non corra adesso il rischio di essere cancellato... con un semplice tratto di penna. Ci riferiamo, in particolare, ad un profilo notevolmente delicato e dibattuto (v., in merito, la discussione recentemente riportata nel *Forum* (su *Immigrazione e Costituzione*) della *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, 219 ss.), al quale è necessario accennare brevemente, ma con ordine.

Com'è noto, l'attuale testo unico c.d. Turco-Napolitano (D.Lgs. n. 286/1998) prevede un sistema di espulsione a doppio binario: *con* o *senza* accompagnamento alla frontiera. Nel primo caso, che può aversi solo laddove ricorra una delle ipotesi previste, la misura potrebbe considerarsi tendenzialmente di carattere coercitivo (seppure questo non sia sempre stato un dato pacifico; ma, in senso affermativo, v. ora la sent. n. 105 del 2001) e dunque è chiamato in causa il disposto dell'art. 13 Cost.; diversamente, nel secondo caso - che, per inciso, dovrebbe essere la "regola" - quella disposta dal prefetto è una vera e propria misura obbligatoria, essendo intimato allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni (e dunque, semmai, si deve far riferimento alla libertà di circolazione e di soggiorno).

Ora, laddove sia disposto l'accompagnamento coattivo, esso, secondo il dato testuale fornito dal T.U., dovrebbe essere eseguito con immediatezza e, solo laddove ciò sia impedito da motivi tassativamente previsti, lo straniero potrebbe essere "parcheggiato" in un centro di detenzione amministrativa.

Proprio in relazione a quest'ultimo caso, due sono, tra le altre, le anomalie già riscontrate nel T.U. in esame.

1. *La violazione, almeno sostanziale, dell'art. 13 Cost.*, visto che la libertà personale è senz'altro patrimonio comune allo straniero, anche se irregolare (come, del resto, è riconosciuto anche dall'art. 2, comma 1, del T.U.). Ora, in effetti, è previsto che il provvedimento amministrativo che dispone la permanenza in un centro di detenzione debba essere comunicato entro 48 ore all'A.G., la quale - secondo lo schema indicato dall'art. 13 Cost. - dovrà convalidarlo entro le successive 48 ore. In realtà, però, com'è agevole constatare, questo meccanismo configura una logica distorta (o rovesciata) del giudizio di convalida, il quale interviene come elemento finale di una vicenda patologica, al cui interno non si è reso possibile per ragioni di urgenza l'intervento dell'A.G. tempestivo e dunque *anteriore* rispetto alla limitazione della libertà personale (sul punto, oltre alle indicazioni già contenute nelle ordinanze di rimessione giunte alla Corte, v. le notazioni di R. Romboli, *Sulla legittimità costituzionale dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza e di assistenza*, in Aa.Vv., *Stranieri tra i diritti*, Torino 2001, spec. 13). Qui sta il punto: l'urgenza sembra essere presupposta come dato immancabile, indefettibile e dunque la convalida (successiva), che dovrebbe costituire l'"eccezione", finisce col diventare la "regola", in luogo dell'accertamento preventivo, come se, ad es., la mera indisponibilità temporanea di un vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo per l'immediata esecuzione dell'espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera potesse integrare di per sé un evento straordinario di necessità e di urgenza (tale censura si ritrova adesso nell'ordinanza di rimessione - iscritta al n. 80 del registro ordinanze 2002 - con cui il Tribunale di Milano ha sollevato una nuova, ulteriore, questione dinanzi alla Corte in tema di detenzione amministrativa). Non solo, ma anche se il giudice costituzionale ha ritenuto con una interpretativa di rigetto (sent. n. 105/2001) che «l'atto motivato dell'autorità giudiziaria costituisce il presidio della libertà personale» e, di conseguenza, «il diniego di convalida, da parte del giudice, del provvedimento che dispone il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea travolge, insieme con tale provvedimento, anche la misura dell'espulsione, nella sua specifica modalità esecutiva dell'accompagnamento dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica» (cfr. relazione di fine anno del Presidente Ruperto), l'anomalia appena riscontrata continua a rimanere, come sembrerebbero, del resto, dimostrare le ordinanze di rimessione che giungono ancora alla Corte in relazione a tale profilo di incostituzionalità.

2. Un altro punto critico (e criticabile) del vigente T.U. rimane quello relativo al *tempo massimo previsto per la detenzione amministrativa*, che non può superare i venti giorni, prorogabili di altri dieci sulla base di una valutazione giudiziale. Già la dottrina e la giurisprudenza di merito hanno da tempo evidenziato l'assenza di un meccanismo idoneo ad assicurare la congruità tra la durata della detenzione e la permanenza di quelle valide ragioni che l'avevano

inizialmente legittimata, considerata anche l'impossibilità di una valutazione del giudice di convalida che andasse oltre l'accertamento dei presupposti legislativi legittimanti l'adozione della misura stessa.

Insomma, la normativa in questione è affetta da un *deficit di flessibilità*, atteso che nessuno - sicuramente, non il giudice - può controllare in relazione al caso concreto se effettivamente risultino necessari tutti i venti giorni o si possa invece porre fine alla detenzione in un momento anteriore, così come la legge sembrerebbe richiedere. E, tuttavia, la Corte, ritenendo tale scelta legislativa «non affetta da irragionevolezza», ha dichiarato tale questione non fondata con la sentenza n. 105 del 2001 e manifestamente infondata con le successive ordinanze n. 385 e 386 dello stesso anno. A tal riguardo, si può, a giusta ragione, concordare con chi [V. Angiolini, *L'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera e la tutela della libertà personale: con la sentenza n. 105 del 2001 la Corte fa (solo) il primo passo e lascia ad i giudici comuni di proseguire*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2/2001, 70 ss.] ritiene che la prima delle decisioni indicate non esprima un «indirizzo interpretativo netto e risolutivo», considerato che, da un lato, la Corte ha ritenuto che il trattenimento non possa protrarsi oltre il tempo strettamente necessario, sicché, «concorrendone le condizioni, la misura deve cessare prima» dello spirare del termine previsto dal T.U.; dall'altro lato, come l'A. rileva, «ci si è però guardati, e c'è da credere volutamente, dallo stabilire se la "cessazione" del "trattenimento", in anticipo sul termine massimo di venti giorni, possa essere disposta dal Giudice, in sede di "convalida", o rimanga genericamente affidata all'autorità amministrativa». Da ultimo, il giudice delle leggi ha ribadito la sua posizione in alcune recenti ordinanze, dove, peraltro, ha dichiarato di dover adottare «analoga soluzione in difetto di nuove argomentazioni nelle ordinanze di rimessione» (ord. n. 35 del 2002). In tali indicazioni si potrebbe anche cogliere una timida apertura, allorché si fa dipendere la manifesta infondatezza della questione dalla mancata indicazione di «profili e argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati in precedenza o, comunque, tali da indurre questa Corte a rivedere il proprio orientamento» (ord. n. 44 del 2002).

La mole di ordinanze di rimessione giunte alla Corte ha dimostrato (e, ormai solo in parte, continua a dimostrare) quanto i meccanismi possano apparire *prima facie* ingiusti e quel che più conta, così almeno a noi pare, macroscopicamente incostituzionali. Tuttavia, un'analisi più approfondita dimostra come le stesse questioni siano state sollevate purtroppo quasi sempre dagli stessi giudici (in particolare, dal tribunale di Milano). Se pure altri magistrati hanno contribuito - ciascuno per la sua parte - ad una interpretazione "adeguatrice" di diverse disposizioni del T.U. in esame, in molti altri casi le convalide sono avvenute (e continuano ad avvenire) quasi automaticamente o, addirittura, sistematicamente. Sicché, considerata anche la risposta della Corte (che su alcuni punti critici sembra aver sapientemente glissato in virtù di un accorto bilanciamento), vien quasi da pensare che, *nei fatti*, si voglia ammettere addirittura la costante disapplicazione della regola ordinaria contenuta nell'art. 13 (provvedimento motivato dell'A.G. *anteriore* e non *posteriore* alla limitazione della libertà personale) come conseguenza di un bilanciamento tra il sacrificio imposto alla libertà personale e l'esigenza di tutela della sicurezza statale e di presidio delle frontiere (con buona pace di quanti ritengono, pur sulla base di valide argomentazioni, che una regola costituzionale non possa mai essere oggetto di un bilanciamento), sebbene la Consulta si preoccupi di escludere che le garanzie di cui all'art. 13 della Costituzione possano subire attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti, considerato che "per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi e flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani"» (sent. 105/2001).

Ora, di fronte a tale situazione quantomeno atipica non ci si augurava di certo una modifica *in peius*. Anzi, si poteva semmai pensare di rivedere, nell'ambito di un *lifting* generale al T.U., il sistema "distorto" di convalida, cercando un ritorno alla "normalità" costituzionale.

Così non è stato. Il Senato, nella seduta del 28 Febbraio, ha già approvato (con ampia maggioranza: 153 voti favorevoli, 2 astensioni e 96 voti contrari) un testo di modifica al T.U. che rende ancora più insopportabili alcune "storture" della normativa vigente. E difatti, oltre a prevedere che l'espulsione sia normalmente ("sempre") eseguita dal questore con accompagnamento coattivo alla frontiera - si badi: non necessariamente immediato, se non in un caso particolare - ad opera della forza pubblica, si conserva come "regola" la convalida nei casi di detenzione amministrativa e si innalza il periodo massimo di quest'ultima a trenta giorni, prorogabile dal giudice, su richiesta del questore, di ulteriori trenta.

I problemi, come si vede, rimangono irrisolti e sono, piuttosto, aggravati. E se pure in un bilanciamento tra diversi valori costituzionali la normativa vigente è uscita per molti aspetti indenne dal giudizio della Corte, si sa come, tarando diversamente il "peso" del sacrificio di un diritto, possa mutare anche l'esito della valutazione di costituzionalità della norma censurata, specie, come nel nostro caso, di fronte a nuovi termini che complessivamente raddoppiano la durata

massima della permanenza all'interno del centro di detenzione.

Del resto, pur prendendosi atto della costante difficoltà di procedere al riconoscimento degli stranieri - in tutti i casi, peraltro frequenti, in cui essi, specie se irregolari, risultano privi di un documento di identità - non sembra affatto legittima una ulteriore limitazione della libertà personale all'interno di un sistema già profondamente anomalo. Anzi, non è peregrino paventare il rischio che, nel tempo, la detenzione amministrativa si trasformi sempre più in una prigionia *sine die*, attraverso una autoreferenzialità paradossale: il sistema non è in grado di far fronte alle "urgenze" (o, per meglio dire, *non è in grado di muoversi con urgenza*) e, di conseguenza, *dilata* i termini della detenzione, allontanandosi oltre misura dalla *immediatezza* originariamente prevista per l'esecuzione dell'accompagnamento coattivo [in sostanza: *ex facto* (anomalo) *oritur ius* (illegittimo)].

Per quanto l'accostamento possa sembrare forzato, si rammenti la vicenda definita con sent. n. 15/1982, sospensiva delle garanzie costituzionali, allorché l'emergenza (lì manifestatasi col volto violento del brigatismo rosso) portò all'adozione di misure eufemisticamente definite "insolite" dalla Corte costituzionale, con le quali si dilungarono insopportabilmente i tempi della carcerazione preventiva. Ancora una volta, l'incapacità di gestire i processi in un tempo ragionevole spinse il legislatore a varare un provvedimento considerato in sè... irragionevole (in rapporto al valore costituzionale) e, tuttavia, giustificato appunto nella situazione di emergenza e nelle difficoltà dello Stato di farvi fronte nel pieno rispetto della Costituzione.

Qui è di nuovo "emergenza", fortunatamente ben diversa da quella di allora (anche se ormai, dopo l'11 settembre, il fenomeno dell'immigrazione viene collegato, per una facile ma pericolosa associazione di idee, alla minaccia del terrorismo internazionale).

Rimane, ad ogni buon conto, il fatto che, per quanto un'accorta ponderazione dei valori in gioco, di fronte al fenomeno così imponente dell'immigrazione (oltre 4.600 nuovi ingressi nei soli due primi mesi dell'anno, stando alle stime del Viminale), possa spingere a forzare un pò la mano verso discipline sostanzialmente *extra ordinem*, così ci si allontana - è evidente - in modo sempre più strisciante dalla legalità costituzionale.

Questo è il punto: al di fuori delle garanzie predisposte dall'art. 13, lo si dovrebbe riconoscere, non si ha più limitazione, ma violazione di una libertà... inviolabile.

Chechè se ne possa dire, una Costituzione così, a lungo andare, non serve più a nulla.