

mercoledì 8 luglio 2015

Audizione del guardasigilli Andrea Orlando in materia di immigrazione

Commissione Affari Costituzionali del Senato

Signora Presidente
Signori Senatori

Desidero, prima di tutto, rivolgere il mio saluto e il mio ringraziamento alla Commissione per l'opportunità che mi viene data, di affrontare, dal punto di vista del Ministero della Giustizia, una delle più complesse questioni che il nostro Paese e la comunità internazionale sono chiamati ad affrontare con sempre maggiore urgenza.

Secondo i dati diffusi dall'Agenzia dell'O.N.U. per i profughi, soltanto nei primi sei mesi di quest'anno, sono stati 137.000 le persone che hanno attraversato il Mediterraneo per raggiungere l'Europa. Rispetto ai primi sei mesi del 2014 si è dunque registrato un incremento dell'83%.

Per quanto riguarda l'Italia, nei primi quattro mesi del 2015, sono sbarcate complessivamente 26.218 persone, il 6,4% delle quali sono minori non accompagnati.

Complessivamente, nell'arco del 2014, sono giunti sul territorio nazionale oltre 170.000 migranti, a fronte dei circa 42.000 del 2013.

La dimensione imponente che il fenomeno sta assumendo, per effetto della accresciuta complessità dello scenario internazionale, rende davvero fondamentale il lavoro della Commissione per la quantità e delicatezza delle implicazioni che ne derivano, sia sul piano internazionale che su quello interno, anche per l'impatto istituzionale che questo fenomeno determina.

Come già ampiamente illustrato dal Ministro dell'Interno in questa stessa sede, diventa sempre più fondamentale il ruolo dell'Europa e dell'Unione nelle politiche di gestione dei flussi migratori, secondo le direttrici dell'accoglienza e della responsabilità.

In questa materia, grazie anche al ruolo del Governo italiano, sono state poste in Europa le basi per una nuova consapevolezza circa la gravità e la rilevanza generale dei fenomeni migratori, e si stanno profilando, non senza difficoltà, azioni di sistema ispirate da una politica condivisa secondo principi e obiettivi comuni.

Il Ministro degli Affari Esteri ha efficacemente illustrato alla Commissione come l'Italia abbia svolto un ruolo determinante nello sviluppo delle politiche europee, orientando scelte fondate sul principio della prevalenza del valore della vita umana e della partecipazione secondo il principio della solidarietà di tutti gli Stati Membri.

In questi termini si è recentemente espressa la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), che ha richiamato gli Stati membri del Consiglio europeo proprio alle logiche della solidarietà e della responsabilità comuni.

Le indicazioni date dal Consiglio europeo il 23 aprile scorso comportano il perseguimento di obiettivi molto ambiziosi, ma concreti e non rinviabili.

In particolare, è previsto il rafforzamento della presenza UE in mare con il potenziamento delle operazioni Triton e Poseidon: è previsto che le risorse finanziarie per i prossimi anni siano triplicate e incrementato il numero dei mezzi impiegati, in modo da aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato Frontex.

Credo, inoltre, che vadano nella giusta direzione gli orientamenti comunitari che indicano la necessità di rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne, anche attraverso l'effettiva attuazione del sistema europeo di asilo da parte di tutti gli Stati membri, allo scopo di garantire regole comuni nel quadro della legislazione vigente.

Ma le indicazioni della Commissione sono eloquenti e parlano di un rinnovato impegno in ambito europeo, anche per quanto riguarda gli aspetti del fenomeno che più interessano il Ministero che sono chiamato a guidare.

Sono previsti, infatti, obiettivi comuni finalizzati al contrasto delle organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani, attraverso il rafforzamento delle attività di intelligence e di cooperazione investigativa con i Paesi terzi.

In questa materia, peraltro, già dal 2014 la Commissione sul crimine delle Nazioni Unite ha adottato una specifica risoluzione, proposta dall'Italia, sul contrasto al traffico di migranti, finalizzata a consolidare la cooperazione internazionale.

Il documento ha sancito, per la prima volta, in un testo della Commissione Crimine, la necessità di affrontare questo tema cruciale nella logica condivisa tra tutti gli Stati, ribadendo, in particolare, l'importanza della raccolta di dati sul traffico di migranti nei Paesi di origine, transito e destinazione.

Si tratta di una strategia fondamentale non solo per una migliore conoscenza del fenomeno e dei suoi legami con gli altri traffici internazionali, ma anche per l'elaborazione, nel medio e lungo periodo, di efficaci politiche di prevenzione e contrasto che siano in linea con il Protocollo di Palermo contro il traffico di migranti.

L'Ufficio delle Nazioni Unite sulla Droga e il Crimine (UNODC), ci ha fornito proprio in questi giorni un aggiornamento sulle azioni intraprese nell'ambito dell'applicazione della risoluzione in parola, con particolare riferimento alla raccolta ed analisi di dati ed informazioni sull'entità del fenomeno a livello globale, in vista della pubblicazione del primo rapporto sul traffico di migranti.

L'Italia, in questo contesto, è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale soprattutto in relazione alle questioni dell'accoglienza e delle politiche di integrazione, della valorizzazione dell'immigrazione regolare e del contrasto all'immigrazione clandestina e alle organizzazioni dedite al traffico di esseri umani.

Sul delicato tema dell'accoglienza, il Ministro dell'Interno ha già offerto alla Commissione un quadro completo dell'attuale situazione.

Credo però che sia indispensabile, a fronte dell'imponente sforzo che credo che sia stato descritto nel dettaglio al quale è chiamato il Paese sotto questo specifico profilo, adottare rigorosi strumenti di prevenzione rispetto ai rischi di infiltrazione di organizzazioni criminali che vedono nella gestione dei migranti un'occasione per lucrare profitti illeciti.

Nella consapevolezza della fondamentale importanza di incidere in modo concreto sui meccanismi che favoriscono l'espansione dei fenomeni corruttivi, sono stati rafforzati, come noto, i poteri ispettivi e di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione, estesi ora in ogni settore della pubblica amministrazione, tra i quali certamente rientra anche quello relativo all'accoglienza dei migranti.

Altrettanto rilevante è stato l'intervento legislativo finalizzato al potenziamento degli strumenti di repressione e di contrasto alla corruzione.

Sin dall'inizio, l'obiettivo fondamentale delle proposte e dell'azione del Governo è stato quello del massimo impegno contro la criminalità organizzata, la corruzione e le più gravi forme di criminalità economica, che alla prima sovente si associano, come emerge in modo preoccupante dalla recente indagine condotta dalla Procura della Repubblica di Roma definita *Mafia Capitale*.

Come detto in premessa il tema dell'accoglienza deve essere affrontato in stretta connessione con le politiche di contrasto ai delitti connessi alla immigrazione e alla necessità di offrire protezione internazionale a coloro che si trovano nelle condizioni previste dalla legge in materia di asilo.

Sotto tale profilo, sono consapevole dello sforzo eccezionale richiesto agli uffici giudiziari più esposti che hanno visto aumentare notevolmente i carichi di lavoro connessi alle procedure relative a questo istituto unitamente al gravoso compito inerente alle indagini, particolarmente impegnative, che doverosamente vengono avviate a seguito di ogni nuovo sbarco sulle nostre coste.

Particolarmente allarmanti sotto questo profilo sono i dati comunicati dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello di Catania.

Solo sulle coste siracusane, nel biennio 2013-2015 si sono verificati 327 sbarchi per un totale di 59.555 migranti, con 360 arresti per favoreggiamento all'immigrazione clandestina ed il sequestro di 47 imbarcazioni.

Di questa situazione certamente eccezionale ho avuto maggiore contezza anche a seguito del cortese invio da parte della Presidente Finocchiaro del verbale relativo alla audizione innanzi a codesta Commissione del Procuratore Repubblica di Catania dott. Giovanni Salvi.

Ho già dato mandato ai competenti uffici del Ministero di verificare con urgenza la situazione delle piante organiche e delle risorse umane a disposizione degli uffici del distretto, allo scopo di individuare soluzioni - soprattutto sotto il profilo di stretta competenza del Ministero della Giustizia, che è quello relativo al

possibile incremento del personale amministrativo - soluzioni che possano consentire di fare fronte alla situazione di oggettiva emergenza che si è venuta a determinare. Non escludo si possa intervenire anche in sede di conversione del decreto che affronta il tema delle sofferenze bancarie ma anche aspetti di carattere organizzativo per quanto attiene agli uffici, che si possa intervenire con una norma primaria in grado di intervenire su questi temi.

Inoltre, il Governo si riserva di valutare con l'urgenza del caso una proposta normativa che il Consiglio Superiore della Magistratura si accinge a formulare, quale deroga alla disciplina ordinaria delle applicazioni dei magistrati.

Ben conoscendo la gravità della situazione, infatti, il C.S.M., essendo consapevole della situazione, si rende disponibile a predisporre un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali mirato a fronteggiare l'enorme incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale ed umanitaria dei migranti o comunque connessi ai fenomeni dell'immigrazione.

Sarebbe così possibile porre a disposizione degli uffici più gravati, mediante rapide procedure, fino a venti magistrati in più.

Un discorso a parte merita la questione, pure posta dal Procuratore di Catania, relativa al reato di ingresso e soggiorno illegale, previsto dall'art. 10 bis del T.U., introdotto nel 2009.

Tale disposizione, come noto, puniva con la pena dell'ammenda la situazione di clandestinità dello straniero, per mancanza o mancato rinnovo del permesso di soggiorno.

Con la legge delega n. 67 del 2014 è stata espressamente prevista la depenalizzazione di tale reato.

Nelle scorse settimane è stata completata la redazione del decreto delegato che dà attuazione alla delega che, come noto, ha previsto una consistente trasformazione di fattispecie penali minori in illeciti amministrativi.

Si tratta di un intervento di ampio respiro che si inserisce in un più generale disegno riformatore diretto non solo a ridurre l'area delle condotte penalmente rilevanti, ma anche a introdurre forme flessibili di definizione dei procedimenti e ad aumentare le alternative alle sanzioni esclusivamente detentive.

In questa ottica, l'abrogazione del reato di immigrazione clandestina, già deliberato dal Parlamento, non solo comporterà un risparmio di risorse, giudiziarie e amministrative, ma produrrà, come sottolineato anche dal Procuratore di Catania, effetti positivi per l'efficacia delle indagini in materia di traffico di migranti e favoreggiamento all'immigrazione clandestina. Vorrei dirle, anche alla luce di un dato empirico, che l'introduzione del reato, al di là del significato, non ha avuto nessuna funzione deterrente, com'era facilmente prevedibile, perchè i migranti non leggono la Gazzetta Ufficiale.

Come è stato ampiamente chiarito, infatti, la previsione di una specifica fattispecie di reato per ciascun immigrato imponeva, nella maggioranza dei casi, l'esigenza di attivare le garanzie difensive nell'ambito dei procedimenti finalizzati alla individuazione degli organizzatori del viaggio.

L'effetto processuale di tale previsione produceva una riduzione della portata probatoria delle dichiarazioni rendendo estremamente più complesso il percorso di individuazione degli autori dei gravi reati connessi agli sbarchi. Sostanzialmente il fatto di passare da persona informata dei fatti o testimone a imputato

rende più difficile l'accertamento di condotte effettivamente di portata criminale.

La formazione di una avveduta giurisprudenza sul punto ha fortunatamente contenuto gli effetti negativi prodotti dalla introduzione del reato di immigrazione clandestina, che tuttavia era indispensabile eliminare dal nostro ordinamento.

Credo sia opportuno evidenziare come l'abrogazione di questo reato non avrà alcuna influenza sulle politiche di contrasto alla immigrazione irregolare, potendosi considerare praticamente nulla l'efficacia deterrente di tale previsione e altrettanto inefficace la sanzione pecuniaria prevista.

Piuttosto appare doverosa una riflessione sul complessivo ed articolato sistema delle espulsioni, amministrative e giurisdizionali, frutto di una disciplina che si è stratificata nel tempo con interventi normativi non sempre razionali ed efficaci.

Nella consapevolezza che si tratta di una materia con dirette ripercussioni sul diritto fondamentale della libertà personale, penso si possano ragionevolmente individuare meccanismi di semplificazione delle procedure, senza rinunciare al doveroso controllo giurisdizionale e alle garanzie previste dalla nostra Costituzione per tutti gli individui.

In un momento come questo si deve riflettere su cosa costituisce garanzia e su cosa invece costituisce un passaggio di carattere strettamente formale. Io credo che noi dobbiamo accelerare molto i tempi attraverso i quali si possa accogliere o respingere un ricorso rispetto a provvedimenti di carattere amministrativo, anche perché questo tempo è un tempo nel quale chi attende si trova a sovraccaricare ulteriormente il sistema dell'accoglienza. Penso che questo sia un punto sul quale sia necessario riflettere e intervenire rapidamente, quando capiremo qual è l'orientamento su come riorganizzare il sistema dal punto di vista del Ministero dell'interno. Noi abbiamo prospettato diverse soluzioni ed ipotesi che consentano di costruire una risposta giurisdizionale più rapida e che tenga conto anche dei numeri, perché credo che promettere garanzie in astratto che poi non tengano conto dei fenomeni, rischi di essere un discorso meramente accademico.

Tornando al tema dell'efficacia delle azioni di contrasto al traffico di esseri umani ed al favoreggiamento alla immigrazione clandestina, credo sia utile per la Commissione che io illustri, in modo sintetico, i risultati delle attività condotte dagli uffici giudiziari maggiormente interessati dal fenomeno dell'immigrazione irregolare.

Sono numerose, infatti, le attività di indagine e i conseguenti processi svolti sul fenomeno ed è possibile oggi disporre di un quadro delle caratteristiche di numerose organizzazioni criminali che sono state coinvolte e delle quali si conoscono anche le modalità con le quali esse agiscono.

Un ruolo importante nella efficacia delle indagini, oltre all'abrogazione del reato di immigrazione clandestina, ha svolto la nota sentenza della Corte di Cassazione riguardante l'ammissibilità dell'esercizio di poteri coercitivi da parte delle autorità italiane nei confronti di navi prive di bandiera controllate in alto mare (Cass. sez. I, n. 6052 del 2014). La sentenza della Suprema Corte ha posto fine ad una situazione di incertezza nell'interpretazione della legge potenzialmente idonea a recare grave pregiudizio alle indagini in corso nei confronti delle organizzazioni transnazionali finalizzate al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Un ruolo determinante, inoltre, è costituito dalla disponibilità alla collaborazione manifestata dalle autorità di polizia egiziane (cui peraltro continua a fare da

contraltare la nota difficoltà di cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia della Turchia e della Grecia), che ha consentito il conseguimento di importanti risultati con specifico riferimento all'immigrazione via mare proveniente dall'Africa settentrionale.

Venendo ad un esame della struttura e del modus operandi delle organizzazioni criminali, occorre innanzitutto sottolinearne la transnazionalità.

Si tratta di organizzazioni ben strutturate, in possesso di rilevanti disponibilità economiche, che godono di appoggi logistici sul territorio dello Stato di ingresso e di transito sul territorio europeo, che spesso contano sul sostegno della criminalità locale per le operazioni connesse al trasferimento dei migranti (predisposizione di documenti falsi o contraffatti, servizio di staffetta in caso di spostamento via terra etc.).

L'attività di contrasto di queste organizzazioni dedite al traffico dei migranti ha coinvolto l'intero territorio nazionale, ma ha avuto il suo epicentro in alcuni uffici giudiziari, il cui territorio è stato particolarmente interessato dall'ondata dell'immigrazione irregolare.

In proposito, va rilevato come dalle indagini svolte emerge che le rotte dell'immigrazione clandestina seguite dalle organizzazioni criminali sono apparse, di recente, ulteriormente modificate rispetto agli anni precedenti.

La rotta adriatica, in particolare, ha perso gran parte della sua importanza dal punto di vista quantitativo, in quanto gli sbarchi hanno prevalentemente interessato l'arco ionico e le coste della Sicilia orientale.

Con questo non si vuol dire che i porti dell'Adriatico, che sono stati tradizionali varchi di ingresso dell'immigrazione irregolare, abbiano cessato di svolgere tali funzioni, anche se sicuramente questa funzione si è fortemente indebolita. E', piuttosto, vero che attraverso tali porti avviene un'immigrazione che non è frutto dell'attività di strutturate organizzazioni criminali.

Come si desume dalle indagini della Direzione Distrettuale Antimafia di Lecce, il cui territorio è tradizionalmente interessato dagli sbarchi di migranti provenienti dal medio o dall'estremo oriente, le rotte seguite hanno subito uno spostamento verso l'area ionica della provincia ed una correlativa, notevole diminuzione.

Altrettanto non si può dire per gli uffici giudiziari calabresi e della Sicilia orientale, questi ultimi in prima linea nell'attività di contrasto alle organizzazioni criminali in parola.

Il contrasto si è concretizzato in una serie di indagini che si sono concluse con numerosi arresti e sequestri delle imbarcazioni e del denaro ricavato dalla attività criminosa.

Nonostante le difficoltà derivanti dall'enorme aumento dei carichi di lavoro, come si è visto ad esempio per la Procura di Catania, sono stati raggiunti, sul piano della repressione penale dei più odiosi reati connessi all'immigrazione clandestina, risultati particolarmente positivi.

Sul punto ha certamente svolto un ruolo decisivo l'attività di coordinamento della Direzione Distrettuale Antimafia.

Per effetto delle integrazioni del catalogo dei reati previsti dall'art. 51 comma 3-bis del codice di procedura penale, si è indirettamente ampliata la competenza della D.N.A. che, in materia di traffico di esseri umani e di favoreggiamento alla immigrazione clandestina, svolge, ormai da tempo, una importante funzione di analisi, impulso e coordinamento delle indagini. Ha pesato nel corso di questi anni il fatto queste indagini non siano state coordinate, non siano state messe in interazione quindi con una difficoltà di lettura del cambiamento del fenomeno e della sua trasformazione.

Sul piano interno l'istituzione di un permanente gruppo di lavoro con la partecipazione del Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato e la continua raccolta delle informazioni proveniente dai singoli distretti, permette di sviluppare un consistente lavoro di studio utilissimo per orientare le indagini ed individuare possibili collegamenti investigativi.

Ancora più rilevante può ritenersi l'attività della D.N.A rispetto alla attività di raccolta di dati ed informazioni provenienti da fonti sovranazionali ed internazionali.

I contatti ed i continui scambi informativi con le autorità giudiziarie straniere, i magistrati di collegamento in Italia, Eurojust, Europol, il servizio di cooperazione nazionale di Polizia, insieme alla raccolta dei dati tratti dalle rogatorie internazionali, permettono un lavoro di costante analisi che si rivela prezioso per le investigazioni in questa materia.

Tali basi informative consentono di svolgere un determinante ruolo di coordinamento che ha spesso coinvolto autorità giudiziarie straniere e consentito il rafforzamento degli strumenti di cooperazione e scambio informativo.

In questa ottica ha un particolare rilievo il lavoro che ha condotto all'adozione delle linee guida a carattere operativo per la risoluzione dei problemi di giurisdizione penale in acque internazionali nei casi di sbarchi via mare di migranti.

Infine, il ruolo della D.N.A. si è rivelato molto importante nelle intese operative con omologhe autorità dei Paesi terzi con una rilevanza strategica nelle rotte del traffico di migranti. In proposito cito soltanto il protocollo di lavoro, stipulato nel marzo di quest'anno, con la Procura Generale Araba d'Egitto.

Proprio la consapevolezza dell'importanza del coordinamento interno ed internazionale su queste materie, ha indotto il Governo ad attribuire al Procuratore Nazionale Antimafia anche la competenza in materia di coordinamento e impulso investigativo in tema di terrorismo (con il decreto legge n. 7 del 2015, convertito con la legge n. 43 del 2015).

Con il decreto legge, convertito anche da questo ramo del Parlamento, sono state introdotte nuove specifiche fattispecie di reato, per far fronte alla crescente minaccia terroristica di tipo internazionale.

In particolare, l'intervento ha previsto tra l'altro:

- la punibilità del soggetto reclutato per il compimento di atti con finalità di terrorismo;
- la punibilità della persona addestrata al compimento di atti terroristici;
- la punibilità di chi organizza, finanzia o propaganda viaggi finalizzati alla commissione di atti terroristici.

Si è trattato di un'iniziativa assolutamente necessaria, dettata dall'urgenza di adeguare il sistema alle indicazioni europee e dare maggiore efficacia alla cooperazione fra Stati.

Le competenze del Procuratore nazionale antimafia in tema di coordinamento investigativo consentiranno una più efficace presenza dell'Italia nelle sedi proprie della cooperazione internazionale cosa che, come si è visto, ha già prodotto positivi effetti nel settore del traffico di esseri umani, che può trovare significativi elementi di connessione con il terrorismo.

L'impegno su questo fronte ha visto il nostro Paese protagonista in seno al consiglio d'Europa nel CODEXTER, comitato permanente contro il terrorismo, dove l'Italia ha svolto un ruolo fondamentale per fare in modo che il protocollo addizionale alla convenzione madre sul terrorismo contemplasse una descrizione della condotta di viaggio con finalità di terrorismo destinata a tradursi in fattispecie omogenea fra tutti i Paesi firmatari per favorire in tal modo la cooperazione giudiziaria e di polizia.

E per evitare i problemi che altre stagioni di contrasto al terrorismo hanno visto cioè il fatto che una diversa descrizione delle fattispecie, diversi strumenti di contrasto, generassero delle contraddizioni nelle quali le organizzazioni terroristiche seppur di origine e matrice completamente diverse da quelle attuali potessero in qualche modo agire e anche avvantaggiarsi. Naturalmente da questo punto di vista sarebbe ancor di più auspicabile che ci fosse un salto di qualità al livello dell'Ue, cioè che questo tipo di normativa fosse assegnata all'Ue e che ci fosse anche un soggetto giurisdizionale in grado di svolgere una funzione di contrasto. Purtroppo le difficoltà del processo di integrazione, le difficoltà stesse che questo processo di integrazione ha avuto nella costruzione della Procura europea, che ha compiti limitati e circoscritti, ci fa dire che questo percorso è tanto auspicabile quanto complesso e non esattamente a portata di mano.

In ordine a questi aspetti credo sia opportuno un chiarimento.

In ogni caso credo sia evidente a tutti come le reti del terrorismo internazionale possano avere grandi interessi, soprattutto di natura economica, a entrare nel traffico degli esseri umani governandone i meccanismi, più che nel Paese di destinazione, nei Paesi di provenienza dei migranti e in quelli di transito.

E' scontato, dunque, come l'efficace contrasto nei confronti delle organizzazioni criminali dedite al traffico degli esseri umani contribuisca al più generale obiettivo della comunità internazionale di isolare e sconfiggere il terrorismo internazionale.

Per effetto del decreto legge, alla Procura nazionale antimafia ed antiterrorismo spetta il ruolo di punto di contatto in ambito di Eurojust rispetto anche alle nuove attribuzioni conferite.

È questo un aspetto di cruciale importanza sul fronte dell'attività di contrasto al terrorismo, in quanto, in sede di collaborazione internazionale, si offre l'interlocuzione di un solo organo investigativo, dotato dei poteri di coordinamento e impulso investigativo nei confronti delle procure distrettuali.

Come Ministro della Giustizia, ho, in tal senso, provveduto a dare specifiche direttive al desk italiano di Eurojust, attraverso il competente Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero.

E' di tutta evidenza che i nuovi compiti attribuiti dalla legge di recente approvazione troveranno coerente riflesso nelle scelte del Ministero necessarie al

costante aggiornamento delle funzioni di facilitazione della cooperazione giudiziaria proprie della Rete.

Credo possa essere di interesse per la Commissione qualche breve cenno alla situazione penitenziaria che, come noto, risente in modo rilevante dei fenomeni migratori irregolari.

Al 6 luglio 2015 erano presenti negli istituti penitenziari, a vario titolo di reato, 13.400 cittadini extracomunitari, di cui 7.885 in esecuzione di sentenza definitiva [7.308 definitivi puri e 577 misti con definitivo] e 2.809 in attesa di primo giudizio.

Si registra un trend decrescente rispetto ai 17.030 detenuti stranieri presenti al dicembre 2013, con 9.050 definitivi e 2.861 in attesa di primo giudizio.

Attualmente sono presenti negli istituti di custodia 1.560 detenuti extracomunitari destinatari di decreto di espulsione non eseguito o non eseguibile, in maggioranza di nazionalità albanese, marocchina, tunisina e nigeriana.

Con riferimento, invece, ai detenuti, italiani e stranieri, ristretti per i reati previsti dal T.U. sull'immigrazione, dai 1.133 del 2013, si è passati ai 1.406 attuali (di cui 661 condannati).

Per quanto riguarda i flussi in entrata e in uscita nel circuito carcerario, si registrano:

- nel 2013, 59.390 ingressi complessivi, di cui 18.503 stranieri extracomunitari, e 52.727 soggetti rimessi in libertà, perchè erano decorsi i termini, tra cui 17.584 stranieri extracomunitari;
- da gennaio 2015 ad oggi, 24.660 ingressi complessivi, di cui 8.078 stranieri extracomunitari, e 20.780 soggetti rimessi in libertà, tra cui 7.144 stranieri extracomunitari.

L'obiettivo della riduzione della popolazione carceraria straniera, insieme all'imprescindibile tutela della dignità delle persone reclusi, ha trovato un canale privilegiato negli strumenti di cooperazione internazionale, che consentono alle persone straniere detenute di espatriare, nei Paesi di origine, la pena loro inflitta in Italia.

Per quanto attiene a tali strumenti, il Ministero è costantemente impegnato nei negoziati in materia di assistenza giudiziaria con i Paesi dai quali provengono il maggior numero di migranti e si sono instaurati positivi confronti con le Procure Generali titolari del potere di avvio delle procedure.

In particolare, nell'aprile 2014, sono stati firmati con il Marocco (che è il Paese dal quale proviene il più alto numero di persone detenute) i testi dell'Accordo sul trasferimento delle persone condannate e dell'Accordo aggiuntivo della Convenzione di reciproca assistenza giudiziaria, di esecuzione delle sentenze e di estradizione, attualmente in attesa di ratifica da parte del Parlamento. Approfitto di questo passaggio per sollecitare una rapida ratifica di questo trattato, che ci consentirebbe di costruire un flusso importante nei confronti di uno dei Paesi che registra una delle comunità più importanti di reclusi nel nostro Paese.

Inoltre, sono state avviate o riprese trattative, connotate dalle difficoltà connesse alle contingenti situazioni di instabilità politica, con gli altri Paesi interessati ai fenomeni migratori, in particolare l'Algeria, la Libia, l'Egitto, la Nigeria e la Tunisia.

Deve senza dubbio registrarsi una notevole riduzione della popolazione detenuta straniera, che ha corrisposto a una generale diminuzione del numero complessivo di detenuti, nonostante l'aumento consistente dei migranti che arrivano nel nostro Paese.

Oltre allo sforzo, al quale ho fatto cenno, di trasferimento dei detenuti condannati nei Paesi di origine, certamente alcune recenti modifiche normative stanno producendo effetti positivi.

Mi riferisco in particolare all'approvazione della legge n. 161 del 2014 che, in attuazione della direttiva rimpatri, ha anticipato l'avvio delle procedure di identificazione per gli stranieri fin dal momento del loro primo ingresso in carcere.

Si è trattato di un intervento necessario, oltre che per adeguare la normativa interna, anche perché la riduzione dei tempi di permanenza presso i Centri di identificazione e espulsione, soprattutto per gli stranieri irregolari rimessi in libertà dal carcere, imponeva una accelerazione delle procedure finalizzate alla rapidità della espulsione.

Sulla stessa linea si era mosso l'intervento con il decreto legge n.146 del 2013 con la modifica dell'art.16 del T.U. dell'immigrazione.

Con questa modifica si è ampliato l'istituto dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione e sono state previste intese tra gli uffici per l'immigrazione del Ministero degli interni e l'Amministrazione penitenziaria, finalizzati a rendere più celeri le procedure finalizzate all'adozione del provvedimento di espulsione da parte del magistrato di sorveglianza.

Dopo una positiva sperimentazione è stato di recente sottoscritto un protocollo operativo che, oltre a determinare la chiusura di una procedura di infrazione proprio in relazione al corretto recepimento della direttiva rimpatri, permetterà sicuramente una maggiore sinergia tra gli uffici e un incremento dei provvedimenti di espulsione nei confronti degli immigrati irregolari autori di reato.

Come già accennato in premessa, tra i vari fronti che impegnano il Paese in questa difficile materia, assume particolare rilievo il tema del diritto di asilo, riconoscimento dello status di rifugiato e tutela dei minori non accompagnati.

La nostra Costituzione (art. 10, comma 3) garantisce allo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, il diritto d'asilo, un diritto fondamentale dell'essere umano.

Spetta agli organi amministrativi la competenza in ordine al riconoscimento dei presupposti per l'ammissione ai benefici, e ai tribunali civili il controllo giurisdizionale dei provvedimenti.

Vi è una rilevante ricaduta sugli uffici giudiziari. Nel solo Tribunale di Catania si è passati, infatti, dai 243 procedimenti iscritti a ruolo nel 2010, ai 1.462 del 2014.

Oltre ai possibili interventi di rafforzamento degli uffici ai quali ho fatto cenno, credo vadano concentrati gli sforzi, per snellire le procedure e per assicurare che i migranti, quando approdano all'interno dei confini europei, siano già inseriti in un circuito collaudato che riesca a incanalarli verso un sistema razionale e sinergico che coinvolga i Paesi di provenienza, quelli di transito e i singoli Paesi membri dell'Unione europea, secondo un generale principio di rispetto dei diritti fondamentali.

Sempre con riferimento alla tutela dei diritti, merita il dovuto richiamo l'aspetto relativo alla imprescindibile necessità di salvaguardia dei minori, e in particolare di quelli non accompagnati.

Per loro, dopo le difficoltà del viaggio, i pericoli di sfruttamento illegale una volta giunti in Italia sono ancora più gravi di quelli degli immigrati maggiorenni.

I dati parlano di un numero crescente, nell'ordine di decine di migliaia all'anno, che fanno ingresso o che transitano nel territorio italiano, della cui gestione si fanno carico gli uffici di servizio sociale per i minorenni e i giudici tutelari.

In questo quadro ritengo di fondamentale importanza il disegno di legge delega sul processo civile, attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera, in cui nell'opera di specializzazione che abbiamo deciso d'intraprendere, al rafforzamento del già esistente Tribunale delle imprese, si affiancherà il nuovo tribunale della famiglia e della persona. Questa nuova struttura razionalizzerà, assorbendole, le competenze del tribunale ordinario e del tribunale dei minorenni, in materia di famiglia, minori, nonché le controversie relative al riconoscimento dello status di rifugiato e alla protezione internazionale, ferma restando la competenza del Tribunale per i minorenni quanto ai procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale, disciplinandone il rito secondo modalità semplificate.

E' evidente, proprio a partire da questi ultimi dati, quanto sia rilevante in questa materia fondare tutte le scelte, sia sul piano interno che quelle della comunità internazionale, sul principio della solidarietà e della tutela della vita come presupposti imprescindibili per la costruzione di comunità che possano definirsi civili e democratiche.

Questi presupposti costituiscono la base politica e culturale di una storia, la storia europea, lunga secoli.

Il fenomeno che abbiamo di fronte è molto complesso e tale complessità richiede una strategia coordinata di tutti i Paesi europei. I numeri che abbiamo di fronte sono esorbitanti, se il loro peso si scarica solo su pochi Paesi, i Paesi di approdo, ma è governabile e gestibile nel quadro di una Unione politica che conta 500 milioni di cittadini.

La pressione migratoria verso l'Europa è un fatto massivo, che non può essere gestito come una semplice emergenza o come un dato congiunturale. Questa pressione è destinata nel medio lungo-periodo ad aumentare, non a diminuire, stando almeno agli scenari demografici elaborati dall'Istat. L'instabilità politica, la debolezza, e in alcuni casi addirittura il collasso, delle strutture statuali di molti dei Paesi di provenienza dei migranti rendono per giunta difficili anche le forme di cooperazione. Gli scenari da cui provengono molti dei migranti che disperatamente attraversano il mar Mediterraneo mettendo in serio rischio la vita, sono segnati da instabilità, guerre e da minacce del tutto nuove come l'IS.

Nell'affrontare i flussi migratori servono dunque sforzi coordinati, certamente una migliore regolazione dei flussi regolari, un miglior processo di integrazione,

soprattutto per quei migranti che hanno diritto a forme di protezione; serve anche un più deciso sforzo sul fronte della cooperazione internazionale; ciò nonostante, non possiamo pensare che nel breve periodo questa pressione cesserà.

Le proporzioni del fenomeno e la necessità della sua gestione spingono verso una risposta di ordine securitario che, non può mai essere la sola. Noi dobbiamo cioè evitare che l'universalismo democratico della civiltà europea finisca intrappolato dalle richieste discriminatorie che si levano a volte da certi settori della società.

A queste preoccupazioni bisogna certamente rispondere, senza sottovalutazione, attraverso la capacità di governare tale fenomeno. Queste preoccupazioni hanno in parte una causa più profonda, forse, che attiene al declino dello Stato-nazione: quanto più i cittadini vedono infatti gli Stati indeboliti in rapporto alle dinamiche della globalizzazione, tanto più sono spinti a ricercare ed esigere unicamente risposte di tipo repressivo. È una tenaglia dalla quale dobbiamo liberarci, una sindrome che dobbiamo sconfiggere, e non perché sia in discussione la filantropia, ma perché è invece in gioco l'idea stessa del diritto.

Andrea Orlando
Ministro della Giustizia