

I diritti dell'uomo

cronache e battaglie

organo dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani

DIRETTORE ANTON GIULIO LANA

anno XXIX, 2, 2018

editoriale

Le politiche di respingimento dei migranti alla prova della Corte europea dei diritti dell'uomo

Anton Giulio Lana

saggi

Status personae, status civitatis e minimo vitale quale misura di inclusione sociale nell'ordinamento italo-europeo

Enrico Caterini

Gli stranieri aventi diritto al reddito di cittadinanza in Italia

Maurizio de Stefano

decreto Salvini: giornale a più voci

La lettura costituzionalmente orientata delle nuove norme in materia di protezione umanitaria e speciale

Silvia Albano

Da dove viene il "decreto sicurezza"

Michele Colucci

Meno accoglienza, più insicurezza. L'impatto del decreto sicurezza sui sistemi d'accoglienza

Christopher Hein

Iscrizione anagrafica, domicilio e diritti sociali dei richiedenti asilo nel decreto-legge n. 113 del 2018

Paolo Morozzo Della Rocca

L'immigrazione tra sicurezza e diritti

Armando Spataro

rubriche

Unione europea

a cura di Giuseppe Bronzini

Consiglio d'Europa

a cura di Maurizio de Stefano

Corte costituzionale

a cura di Lucia Tria

Stranieri

a cura di Adele Del Guercio

Giustizia penale internazionale

a cura di Irene Piccolo

Informazione

a cura di Giorgio Zanchini

decreto Salvini: giornale a più voci

L'IMMIGRAZIONE TRA SICUREZZA E DIRITTI

*Armando Spataro**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Costituzione italiana. – 3. La dimensione storica e geografica dei flussi migratori. – 4. Il decreto sicurezza n. 113 del 4 ottobre 2018, conv. in legge 1 dicembre 2018 n. 132. – 4.1. L'abrogazione della "protezione umanitaria". – 4.2. I permessi di soggiorno "speciali". – 4.3. Il permesso per "protezione speciale". – 4.4. Diniego e revoca della protezione internazionale. – 4.5. Sospensione del riconoscimento della protezione internazionale ed espulsione immediata. – 4.6. Disposizioni previste in materia di Paese di origine sicuro e di ipotesi di domande manifestamente infondate. – 4.7. Trattenimenti dello straniero in fase di esecuzione delle espulsioni e durante il procedimento di concessione della protezione internazionale. – 4.8. Gratuito patrocinio (Art. 15 d.l. n. 113/2018). – 4.9. Disciplina della cittadinanza. – 4.10. Ulteriori previsioni. – 5. Le criticità determinate nelle prassi dal decreto sicurezza n. 113 del 4 ottobre 2018, conv. in legge 1 dicembre 2018 n. 13. – 6. L'obbligo del soccorso in mare, il rapporto tra discrezionalità politica e rispetto della legge. Le attività delle Ong. – 6.1. Il caso Diciotti. – 7. In nome della sicurezza tutto si giustifica, ma la sicurezza non vince sui diritti fondamentali. – 7.1. Tutto già visto dieci anni fa: i "pacchetti sicurezza" degli anni 2008/2009. – 8. Il rischio di espansione del razzismo e del neofascismo e la sua incidenza sul tema della immigrazione. – 9. Cosa fare? La risposta dei politici, del mondo della informazione, dei giuristi e dei cittadini. – 10. Dalla parte dei sommersi: no ai muri, sì ai ponti.

1. Premessa

Questo intervento non ha pretesa di scientificità accademica: riflette l'esperienza di un *ex* magistrato che ha sempre svolto funzioni di

** Magistrato fino al 16 dicembre 2018, allorché ha cessato l'esercizio di tali funzioni dopo avere rivestito quelle di Procuratore della Repubblica Aggiunto a Milano, Procuratore della Repubblica a Torino, componente eletto del CSM e dirigente dell'Associazione Nazionale Magistrati.*

pubblico ministero e che, in tale veste, si è spesso trovato a valutare il corretto equilibrio tra esigenze di sicurezza sociale e rispetto dei diritti, conformandosi, nel proprio agire professionale, ai principi costituzionali.

Il tema dell'immigrazione e della connessa normativa richiede – forse più di altri – particolare attenzione a tale necessità, vista anche la rilevanza mondiale dei fenomeni migratori che spesso determinano un diffuso odio razziale ed una strumentalizzazione per ragioni di mera ricerca di consenso politico. E l'attenzione si impone anche per il succedersi quotidiano, in tutto il mondo, di episodi che impongono un aggiornamento continuo delle riflessioni precedenti.

La difesa dei diritti fondamentali, peraltro, non costituisce certo una ragione d'impegno solo per il ceto dei giuristi (accademici, avvocati e magistrati) ma anche per chi esercita funzioni politiche e per ogni cittadino sensibile ai valori su cui si fondano le democrazie.

Stefano Rodotà ci ha anche spiegato che la solidarietà non è un sentimento, ma un diritto. Ed anche un dovere, aggiunge chi scrive. Sono infatti fuorvianti per l'opinione pubblica, come ha detto Domenico Gallo¹, propagande e comportamenti diretti a insinuare la fasulla convinzione che l'assenza dei diritti, quello al lavoro in primo luogo, e la mancanza di garanzie, quella alla sicurezza dei cittadini in particolare, siano determinate dalla presenza nel nostro territorio di uomini e donne provenienti da altri Paesi.

2. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Costituzione italiana

Occorre partire dalla cornice in cui si collocano tutti i diritti di cui appresso si tratterà.

Il 10 dicembre 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò e proclamò la Dichiarazione universale dei diritti umani, ricordando tra l'altro nel preambolo che *“il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo”* e che *“il disconoscimento e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità”*.

Ritenuto *“indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giu-*

¹ D. GALLO, *Per una nuova stagione di lotta per la Costituzione*, 14.9.2018.

ridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione", l'Assemblea delle Nazioni Unite, tra i trenta articoli della Dichiarazione, ne approvò alcuni che possono definirsi la base giuridica di ogni intervento legislativo in tema di immigrazione².

Tra questi, ai fini che qui interessano, spiccano:

- l'articolo 13: *Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese.*

- L'articolo 14: *Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.*

- L'articolo 15: *Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza.*

I due commi dell'art. 14, in particolare, appaiono decisivi e persino esaustivi: nel primo si afferma il generale diritto alla solidarietà ed all'asilo, mentre nel secondo sembrano disegnati i confini di ogni corretta logica di sicurezza, in base alla quale tali diritti non possono essere riconosciuti a chi sia ricercato per reati commessi ed ha chi sia animato da fini e principi non democratici.

Proseguendo lungo un percorso argomentativo fin troppo elementare, va ricordato anche che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo costituisce fonte, oltre che di numerose Convenzioni internazionali e della giurisprudenza in materia della CEDU e della Corte di Giustizia europea, anche della nostra Costituzione e, in particolare, dei seguenti articoli, il secondo dei quali assume rilievo in relazione al tema del cd. "divieto di sbarco" di cui si parlerà appresso:

Art. 10: *L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto*

² "La presente dichiarazione universale dei diritti umani" – si legge nell'atto di proclamazione – costituisce "ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni" promuovendo, "con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi i diritti e di queste libertà e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto, tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione".

d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 13: La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di Pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La Costituzione e i patti sovranazionali si conformano, dunque, ai principi affermati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, da cui non possono discostarsi neppure le leggi nazionali approvate dagli Stati che tale Dichiarazione hanno sottoscritto.

Si può dire che anche il "Decreto Sicurezza" n. 113/2018 si conformi a tali principi?

Non è fuor di luogo, a tal proposito, ricordare che il Presidente della Repubblica, in data 4 ottobre 2018, ha avvertito la necessità di inviare una lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri nella quale, oltre a dare notizia della emanazione del predetto Decreto, precisava quanto segue: *"Avverto l'obbligo, al riguardo, di sottolineare che, in materia, come affermato nella relazione di accompagnamento al decreto, restano 'fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato', pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia"*.

A fronte di queste solenni affermazioni, però, la soluzione del problema politico in campo sembra ispirarsi a scelte del tutto diverse da quelle auspiccate dal Capo dello Stato: da un lato a quella di non fare arrivare in Italia nuovi migranti o di farne arrivare il minor numero possibile, dall'altro a liberarsi del maggior numero possibile di quelli che già vi si trovano o che sbarcano sulle nostre coste.

Naturalmente, è corretto operare perché il problema sia affrontato e risolto a livello internazionale attraverso scelte politiche condivise innanzitutto in Europa, ma appare anche evidente che tale risultato non potrà essere conseguito irridendo l'Europa, ispirandosi a logiche sovraniste e trascurando l'estensione del problema.

3. La dimensione storica e geografica dei flussi migratori

Manca innanzitutto, nella discussione politica in corso nel nostro Paese, qualsiasi riferimento alla storia degli emigrati italiani all'estero: in un secolo, tra il 1873 e il 1973, sono stati circa 26 milioni.

Basta, per ricordarli tutti, una citazione tratta da una poesia di Bertolt Brecht, *Il giudice democratico*: un oste italiano si presenta a Los Angeles davanti al giudice che esamina coloro che vogliono diventare cittadini degli Stati Uniti. L'oste si era preparato per mesi ma era a disagio per la scarsa conoscenza della nuova lingua, requisito essenziale per ottenere la cittadinanza; per tre volte fu respinto perché ad ogni domanda (che cosa dice l'Ottavo emendamento; chi fu il generale che vinse la guerra civile; quanti anni dura in carica il presidente), aveva risposto sempre: 1492. Orbene, il giudice, che aveva simpatia per l'uomo, capì che non poteva imparare la nuova lingua, si informò sul modo in cui viveva e venne a sapere che l'oste viveva con un duro lavoro. E allora, alla quarta seduta, il giudice gli pose la domanda: «Quando fu scoperta l'America?». Lui diede la risposta esatta: 1492. E ottenne la cittadinanza.

La generosa figura del giudice democratico e quella dell'oste italiano immigrato forniscono occasione di riflessione: oggi, mentre il secondo sarebbe un nemico, il primo sarebbe un sovversivo che, per personali opzioni politiche, ignora la richiesta di sicurezza e stravolge la legge. E gli si direbbe anche: "se la pensi così, scendi in politica", in quanto qualsiasi critica a provvedimenti legislativi ed alla linee dell'esecutivo viene oggi ritenuta legittima solo per chi eserciti funzioni politiche.

È possibile per chiunque, invece, discutere di temi come quello qui preso in esame e nessuna obiezione può impedire i necessari riferimenti alle politiche delle maggioranze che di volta in volta hanno guidato o guidano il nostro Paese.

Chi scrive può soltanto ammettere di non essere imparziale perché, come tanti italiani, è emigrato dal sud al nord di questo Paese. Tuttavia il dato dell'identità nazionale diventa insignificante se solo si sollevi lo sguardo al di là dei nostri confini e di quelli dell'Europa occidentale.

Il fenomeno migratorio, infatti, ha oggi dimensione assolutamente mondiale ed evoca sempre drammatiche situazioni di impossibilità di vita dignitosa come è evidente ove si prendano in considerazione le ragioni che spingono milioni di persone a lasciare il Centrafrica per il Sud Africa, l'Indonesia per l'Australia, il Sud verso il Nord del Myanmar

con connessa persecuzione dei Rohingya, il Sud America per il Centro America, la Siria di Assad e la Turchia per la Grecia e l'est europeo, il Laos e la Cambogia verso India e Cina, il Venezuela per il Perù, attraversando Colombia ed Ecuador, l'Honduras per gli Stati Uniti ai cui confini vanno a sbattere contro i muri e l'esercito di Trump e contro politiche che legittimano la collocazione di baby migranti in gabbia. Anche Orban eleva muri ungheresi ai confini con Serbia e Croazia, ma i muri si moltiplicano dappertutto, come le "prigioni amministrative". Tanti altri esempi potrebbero essere citati, ma basta ricordare le storiche foto che documentano queste tragedie: quella del bambino ivoiriano scoperto in un trolley, grazie ai raggi "x", nella zona di confine di Ceuta (città spagnola sulla costa marocchina); quella del corpo inerte di un bambino siriano raccolto da un soldato greco sulla spiaggia dell'isola di Kos; quelle numerose di uomini e donne, vivi e morti, raccolti in mare o aggrappati a natanti. E problemi di convivenza religiosa aggravano la situazione: ai confini della Polonia, per restare in Europa, si è protestato con il rosario in mano contro i migranti islamici!

Dovunque, non solo nei paesi che si affacciano nel Mediterraneo, immigrazione ed emigrazione si incrociano e le stragi in mare si susseguono senza sosta. Come è stato già scritto, di queste persone bisogno conosciamo forse solo i numeri, non i volti, i nomi e le storie. Una situazione intollerabile per qualsiasi democrazia e ben nota a coloro che hanno responsabilità di guida politica del nostro Paese e degli altri Stati europei i quali sanno anche che nessuna operazione di polizia, così come nessun decreto-sicurezza, potrà fermare o rallentare milioni di migranti, protagonisti di un fenomeno di dimensione mondiale. Occorrono strategie politiche solidali e di lungo periodo, finalizzate ad elidere o attenuare ben noti squilibri economici, ma anche a progettare accoglienze in tempi brevi, senza pensare che la soluzione risieda unicamente, come pensano i sovranisti, nel "rimandare tutti i migranti in Libia", ignorando le testimonianze e le prove delle vessazioni cui sono stati e potrebbero ancora essere sottoposti nelle celle di quelle milizie. Una situazione che sembra avere motivato anche i 108 migranti che, alla fine di marzo, soccorsi dal mercantile turco El Hiblu" nella zona SAR libica, l'avrebbero dirottato fino a Malta pur di non essere sbarcati in Libia tanto da indurre il Ministro Salvini a parlare di *"una nave di pirati che gira per il Mediterraneo"*³.

³ *"Migranti dirottano nave; non portateci in Libia. Salvini: sono solo pirati"* (La Repubblica, 28.3.2019).

In realtà quella dei 108 migranti appare una richiesta perfettamente in linea con quanto affermato dalla Commissione europea, dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), dall'UNHCR e da Mediterranean Saving Humans che, smentendo il Ministro Salvini, hanno affermato che la Libia non è un "porto sicuro", non vi è garantito il rispetto dei diritti umani in centri di detenzione "spaventosi...le cui condizioni sono inaccettabili come è stato ampiamente documentato" (OIM)⁴.

Un bell'esempio di solidarietà, invece, resta l'episodio del luglio 2018 verificatosi nell'aeroporto di Göteborg ove, in un aereo che doveva trasferire in Turchia e di lì in Afghanistan un richiedente asilo afgano espulso dalla Svezia, una giovane studentessa, che ha subito ricevuto il sostegno di molti passeggeri, ha rifiutato di sedersi e di allacciare le cinture di sicurezza finché i poliziotti che lo avevano "in carico", come poi è avvenuto, non avessero fatto scendere l'afghano dall'aereo⁵.

Ma la solidarietà appartiene anche alla storia del nostro Paese: basti ricordare che l'ambasciata italiana in Cile salvò centinaia di dissidenti richiedenti asilo nei giorni successivi al golpe di Pinochet del settembre del 1973, organizzandone poi il trasferimento in Italia⁶.

4. Il decreto sicurezza n. 113 del 4 ottobre 2018, conv. in Legge 1 dicembre 2018 n. 132

Il "decreto-sicurezza" (con tale denominazione ormai "passato alla storia" nonostante la conversione in legge) contiene, tra l'altro, previsioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa con connesse modifiche al codice penale ed a quello di procedura penale. Ma in questa sede, evitando anche l'inutile sforzo di cercare di comprendere le ragioni del ricorso alla decretazione d'urgenza, ci si limiterà a schematiche osservazioni relative solo ad alcune delle numerose disposizioni che, modificando in modo disordinato e

⁴ A. ZINITI, *Migranti, l'ultimo azzardo di Salvini. 'Libia porto sicuro'. La UE smentisce*, *La Repubblica*, 30.3.2019.

⁵ A. TARQUINI, *Erin ferma l'aereo e salva il profugo in diretta web*, *La Repubblica*, 26.7.2018.

⁶ Questo pezzo di storia è stato recentemente ricostruito dal regista Nanni Moretti nel documentario *"Santiago, Italia"*, che si conclude proprio con un triste riferimento al clima di xenofobia che il nostro Paese sta vivendo.

difficilmente leggibile una quantità enorme di provvedimenti legislativi⁷, sono intervenute in tema di disciplina dell'immigrazione: sono quelle incluse nel Titolo I del decreto: *Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di protezione internazionale e di immigrazione.*

⁷ Questi i 17 provvedimenti (leggi, decreti legislativi e DPR), elencati secondo la loro cronologia, che, oltre ad alcuni articoli del C.P.P., sono stati modificati dal Decreto Sicurezza (limitatamente alla parte concernente l'Immigrazione): 1) Legge 26 luglio 1975 n. 354 Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà; 2) Decreto Legge 30 dicembre 1989, n. 416, conv. in L. 28 febbraio 1990 n. 39 recante: "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato"; 3) Legge 12 gennaio 1991 n. 13 Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica; 4) Legge 5 febbraio 1992 n. 91 Nuove norme sulla cittadinanza; 5) Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286: T.U. sull'Immigrazione; 6) DPR 31 agosto 1999, n. 394 Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; 7) T.U. DPR 30 maggio 2002, n. 115 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia; 8) Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251. Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; 9) Decreto Legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; 10) Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n. 150 Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69; 11) Decreto Legge 23 dicembre 2013, n. 146, conv. in L. 21 febbraio 2014 n. 10 recante: «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria; 12) DPR 12 gennaio 2015, n. 21 Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25; 13) Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale; 14) Decreto legge 31 agosto 2016 n. 168, conv. in L. 25 ottobre 2016 n. 197 recante misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa; 15) Decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, conv. in L. 13 aprile 2017 n. 46 «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale» (cd. Decreto Minniti); 16) Legge 4 agosto 2017, n. 124 Legge annuale per il mercato e la concorrenza; 17) Legge 27 dicembre 2017, n. 205 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

Si tratta di novità che hanno già fatto registrare numerose e motivate critiche provenienti dal Consiglio Superiore della Magistratura (nel suo parere del 21 novembre 2018, destinato al Ministro della Giustizia), dal mondo accademico, dall'avvocatura e dalla magistratura, nonché da varie Associazioni (come l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione e l'A.N.M.) e dalle articolazioni delle Nazioni Unite competenti sul tema dei Diritti Umani.

Tali rilievi⁸, appresso solo in parte elencati, sollevano anche motivati e condivisibili dubbi sulla legittimità costituzionale di alcune previsioni.

4.1. L'abrogazione della "protezione umanitaria"

Il primo e più diffuso elemento di critica riguarda la abrogazione (ex art. 1 d.l. 113/2018) della "protezione umanitaria" di cui all'art.5 co. 6 del d.lgs. n. 286/1998 (d'ora in avanti definito T.U. sull'Immigrazione), il quale, prima del 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore del dl 113/2018, contemplava la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali».

Si trattava di un istituto inquadrabile come fattispecie aperta nell'ambito protettivo previsto dalla Direttiva per gli Stati membri n. 115/2008 dell'Unione Europea, a tutela dello straniero che non abbia diritto alla protezione internazionale. In proposito, la stessa Corte di Cassazione aveva positivamente considerato il carattere aperto della norma oggi abrogata, sostenendo, rispetto alla protezione umanitaria, come «non siano integralmente tipizzabili le condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito»⁹.

Ma lo scopo di tale intervento riformatore, esplicitato nella relazione di accompagnamento, è di segno opposto: necessità di *"introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di*

⁸ I rilievi che seguono sono in gran parte testualmente tratti dall'efficace e completo parere del CSM, deliberato in data 21 novembre 2018 e destinato al Ministro della Giustizia, nonché da interventi dell'ASGI e di alcuni magistrati.

⁹ Così, G. SERRA, Giudice presso il Tribunale Civile di Cagliari, in *Questione Giustizia*, 25 marzo 2019.

protezione internazionale". Ciò in quanto l'istituto della "protezione umanitaria", introdotta nell'ordinamento interno quale forma di protezione complementare e residuale e, quindi, da utilizzare in ipotesi di temporanea gravità, è di fatto diventata "il beneficio maggiormente riconosciuto nel sistema nazionale", a causa dell'ampia discrezionalità in tema di valutazione della sussistenza dei presupposti determinata dalla genericità ed incertezza delle precedenti norme.

Dalla relazione d'accompagnamento al decreto legge, l'eliminazione della clausola aperta della protezione per "motivi umanitari" è ricollegata anche all'assenza di una normativa europea che obblighi gli Stati membri a introdurre nei propri ordinamenti nazionali detta forma di protezione umanitaria.

In realtà, ha osservato il CSM, la protezione per motivi umanitari è riconosciuta da varie fonti europee, quali l'art. 25 Regolamento CE/810/2009 che prevede, infatti, un codice comunitario dei "*visti con validità territoriale limitata rilasciati eccezionalmente*" per "*motivi umanitari o di interesse nazionale*" e validi solo "*per il territorio dello Stato membro di rilascio*". L'art. 6, co. 5, lett. c) del Regolamento UE/399/2016 (cd. codice frontiere Schengen) consente, inoltre, agli Stati membri di autorizzare l'entrata di uno straniero nel proprio territorio "*per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali*".

Il diritto eurounitario, pertanto, diversamente dal legislatore italiano, considera la protezione umanitaria come forma di tutela non episodica, ma riservata alla legislazione nazionale, tanto che essa è prevista, sia pure con modalità diversificate, da ben 20 dei 28 Paesi dell'Unione Europea.

Nel citato parere approvato il 21.11.2018, il CSM ha formulato altri condivisibili rilievi critici conseguenti all'abrogazione della protezione per motivi umanitari che potrà determinare la verosimile riespansione dell'ambito di operatività dell'art. 10 Cost., quale conseguenza dell'eliminazione della clausola "*aperta*" di determinazione delle ipotesi della tutela per motivi umanitari di cui si è detto. Ulteriore conseguenza di tale condizione di incertezza, generata dalla novella legislativa, potrebbe essere un possibile incremento del contenzioso ed un ritardo nella tutela dei diritti fondamentali degli stranieri vulnerabili.

Ed è peraltro del tutto prevedibile che il ricorso dello straniero conterrà, cumulativamente o subordinatamente, tanto domande di protezione internazionale (status di rifugiato e sussidiaria) o di protezione "per casi speciali" di cui al paragrafo successivo (devolute pacificamente alle sezioni specializzate dei Tribunali), quanto la domanda di

tutela costituzionale in questione, con conseguente ambiguità, per i giudizi con domande "plurime", in relazione all'individuazione del giudice competente e del rito applicabile. Ne risulteranno aumentati tasso di incertezza sui presupposti applicativi dei nuovi permessi speciali e sul giudice competente a decidere le controversie in questione nonché allungati i tempi delle procedure.

4.2. I permessi di soggiorno "speciali"

In luogo del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari sono regolate alcune fattispecie di permessi di soggiorno "speciali", configurati come autorizzazione precarie, quasi sempre non rinnovabili e non convertibili, che vengono di seguito sommariamente elencate.

Alcune di esse, in particolare, quelle di cui agli artt. 18 (*permesso per motivi di protezione sociale*), 18-bis (*permesso per le vittime di violenza domestica*) e 22, comma 12-quater del T.U. sull'immigrazione (*permesso in ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo*), già presenti nell'ordinamento, sono state oggetto di ridefinizione ad opera del decreto-legge e si prevede ora che ciascuno di questi permessi rechi la dicitura "casi speciali".

Altre fattispecie, non esplicitamente previste dal T.U. sull'Immigrazione, ma riconosciute dalle Commissioni territoriali e dalla giurisprudenza, ricevono per la prima volta un'espressa disciplina.

È il caso dei permessi motivati da:

- condizioni di salute di particolare gravità dello straniero che richiedono cure mediche (lett. "d bis" aggiunta al co. 2 dell'art. 19 T.U. sull'Immigrazione);
- situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese d'origine che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza, con valutazione dei relativi requisiti è demandata al Questore (nuovo art. 20 bis T.U. sull'Immigrazione);
- atti di particolare valore civile che legittimano il rilascio del permesso di soggiorno (nuovo art. 42 bis T.U. sull'Immigrazione).

4.3. Il permesso per "protezione speciale"

Altri rilievi riguardano la riformulazione dell'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, attuativo della direttiva 2005/85/CE, che regola il permesso per "protezione speciale".

Tale permesso può essere rilasciato nei casi di non accoglimento della domanda di protezione internazionale per i quali, tuttavia, lo straniero non può essere sottoposto ad espulsione e respingimento perché, nello Stato di destinazione, potrebbe essere oggetto di *persecuzione* per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali (ipotesi disciplinata dall'art. 19, co. 1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) o perché potrebbe essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione o ancora, verso uno Stato in cui si abbiano fondati motivi di ritenere che egli rischi di essere sottoposto a *tortura*, anche alla luce di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.

Solo nei permessi di soggiorno sin qui elencati "sopravvive", dunque, nell'impianto del decreto-legge, una forma di tutela diversa da quella propria della protezione internazionale (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria) e della protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (ciò ai sensi dell'articolo 20 del Testo unico dell'immigrazione, la cui disciplina non viene modificata dal decreto-legge in esame).

4.4. Diniego e revoca della protezione internazionale

L'art. 12 del d. lgs. 251/2007 prevedeva alla lettera c) il mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato per lo straniero che costituisca "*un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale*".

L'art. 7 del decreto-legge n. 113/2018 introduce un ampliamento dei criteri di diniego e revoca della protezione internazionale, modificando il citato art. 12 ed ampliando la lista dei reati in questione fino ad includervi reati (come furto aggravato e violenza o minaccia a pubblico ufficiale) che non possono certo definirsi "*delitti particolarmente gravi*". Si tratta di reati che, peraltro, non sono tali da integrare la condizione di pregiudizio alla "*sicurezza dello Stato*" come la Convenzione di Ginevra, all'art. 33, prevede quale ragione che vanifica il divieto di espulsione o di respingimento di un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

4.5. *Sospensione del riconoscimento della protezione internazionale ed espulsione immediata*

Va pure segnalata la novità in tema di sospensione del riconoscimento della protezione internazionale ed espulsione immediata introdotta dall'art. 10 d.l. n. 113/2018), che ha aggiunto all'art. 32 del T.U. sull'Immigrazione il comma 1bis.

Tale norma prevede nella prima parte che, per i richiedenti protezione che hanno in corso un procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbero diniego della protezione internazionale, la Commissione investita del procedimento accelerato, oltre al rigetto o accoglimento della domanda, può disporre l'eventuale sospensione dell'esame della domanda di protezione.

In caso di rigetto lo straniero deve lasciare il territorio nazionale e può essere espulso e ciò anche in pendenza del ricorso proposto al Tribunale contro il provvedimento sfavorevole, laddove la giurisprudenza comunitaria ne impone la sospensione degli effetti giuridici¹⁰.

4.6. *Disposizioni previste in materia di Paese di origine sicuro e di ipotesi di domande manifestamente infondate*

Egualemente criticabili sono le disposizioni previste in materia di Paese di origine sicuro e di connesse ipotesi di domande manifestamente infondate.

Con l'art. 7-bis del decreto legge, viene affidata ai Ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno e della giustizia la predisposizione e l'aggiornamento di un «elenco dei Paesi d'origine sicuri»¹¹ per i cui cittadini il diritto di asilo in Italia è concedibile solo in presenza di «gravi motivi» di carattere personale.

¹⁰ Corte di giustizia (Grande Chambre, C-181/16, sentenza del 19 giugno 2018).

¹¹ In merito, appare opportuno evidenziare che i parametri indicati a livello europeo per la valutazione del Paese al fine del suo inserimento nell'elenco sono: l'ordinamento giuridico dello Stato da valutare, l'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e la sua situazione politica generale. In base ad essi, un Paese è inserito nell'elenco se «*si può dimostrare che, in via generale e costante*» non si verificano al suo interno atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del d.lgs. 251/2007.

In presenza delle condizioni necessarie, la Direttiva UE/2013/32 consente quindi agli Stati membri di chiudere la procedura di asilo e di rimpatriare il richiedente asilo verso il Paese terzo in questione.

Al di là di quanto già precisato nel par. 3 circa il non marginale contrasto tra il Ministro dell'Interno Salvini e la UE a proposito della qualifica della Libia come Paese sicuro o meno, si pone allora la questione del valore della c.d. "lista" rispetto alle decisioni delle Commissioni e dei giudici. Si tratta, infatti, di un atto amministrativo interministeriale, emanato sulla scorta di criteri normativi. Appare dubbio che esso, quanto all'identificazione del Paese sicuro, possa considerarsi vincolante; è evidente, infatti, che venendo in gioco diritti costituzionali, rimane fermo il potere dell'autorità giurisdizionale ordinaria di riconsiderare l'inserimento di un Paese nella lista dei Paesi sicuri mediante congrua motivazione, tanto più ove la predetta indicazione si discosti dai criteri di inserimento pure previsti dalla norma generale.

Il decreto legge innova, inoltre, l'art. 9, comma 2 del d.lgs. 25/2008 introducendovi il comma 2 *bis* secondo cui *"La decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2-bis, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso"*.

Il decreto-legge, poi, amplia notevolmente le cause di manifesta infondatezza delle domande di protezione ad ipotesi di difficile inquadramento (nuovo art. 28 *ter* TU Immigr., introdotto dall'art. 7 *bis* del decreto), nonché a quelle di chi fa ingresso illegale nel territorio dello Stato (il che può logicamente avvenire per chi si trovi nelle condizioni soggettive che legittimino le domande) e di mancata presentazione tempestiva della domanda (che riguarda un dato formale e non un giudizio di fondatezza o meno della domanda stessa).

4.7. Trattenimenti dello straniero in fase di esecuzione delle espulsioni e durante il procedimento di concessione della protezione internazionale

Tralasciando altri rilievi in tema di norme relative al rito e di norme transitorie, vanno ricordate anche le modifiche in tema di trattenimenti dello straniero nelle due predette fasi.

- Trattenimento dello straniero nella fase dell'esecuzione delle espulsioni, anche a fini di identificazione (Artt. 2 e 4, d.l. n. 113/2018).

Gli interventi significativi sono costituiti dal prolungamento del periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno dei Centri

di permanenza per il rimpatrio¹², nonché dall'introduzione, dopo la convalida del provvedimento del questore di accompagnamento alla frontiera, di nuove modalità di temporaneo trattenimento dello straniero in attesa dell'esecuzione del provvedimento di espulsione¹³.

L'art. 13, co. 5 *bis* T.U. sull'Immigrazione prevede che, nelle more del procedimento di convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera e fino alla conclusione dello stesso, lo straniero da espellere è trattenuto in uno dei centri di identificazione ed espulsione di cui all'art. 14 cit. (*ex* Cie, ora Centri di permanenza per il rimpatrio – CPR).

L'art. 4 del d.l. n. 113 del 2018 prevede, però, che, nel caso in cui non vi sia disponibilità di posti nei Centri di cui all'articolo 14 o in quelli ubicati nel circondario del Tribunale competente, il giudice di pace, su richiesta del questore, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida, può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del procedimento di convalida, in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza e che, qualora *"le condizioni di cui al periodo precedente"* permangono anche dopo l'udienza di convalida (del provvedimento di accompagnamento alla frontiera), il giudice può autorizzare la permanenza dello straniero in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e, comunque, per un tempo non superiore alle quarantotto ore successive all'udienza di convalida.

Viene così introdotta una nuova figura di temporanea *'detenzione amministrativa'*, non adeguata alla necessità, evidenziata anche nel parere reso dal Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di una preventiva individuazione e mappatura di detti luoghi di detenzione per un preliminare giudizio di idoneità. Lo stesso Garante Mauro Palma, presentando il 27.3.2019 al Parlamento la sua Relazione annuale sui detenuti, ha denunciato il frequente trattenimento dei migranti ben oltre il consentito, senza un mandato dell'Autorità giudiziaria¹⁴.

Il CSM ha tra l'altro osservato che la generale possibilità di trattenere lo straniero in locali situati presso gli uffici di frontiera anche per il periodo successivo alla convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, è del tutto indeterminata quanto al suo pre-

¹² Art. 2 del d.l. 113 del 2018, che incide sull'art. 14, co. 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione).

¹³ L'art. 4 incide sull'art. 13, co. 5 *bis*, del d.lgs. citato.

¹⁴ A. ZINITI, *Troppo tempo rinchiusi nei centri*, *La Repubblica*, 27.3.2019.

supposto e priva della garanzia del contraddittorio, doveroso in tutti i casi di trattamenti e relative proroghe (Cass. SS.UU. n. 9596 del 2012).

L'art. 2 del d.l. n. 113 del 2018 incide, invece, sull'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, modificandone il comma 5¹⁵: viene portato da 90 a 180 giorni (cioè il doppio di quanto prima previsto) il periodo massimo di possibile trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) e viene introdotto il trattenimento per un massimo di 30 giorni in hot-spot o in Centri governativi di prima accoglienza dei richiedenti asilo «per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza» dell'interessato (così ancora aumentando a dismisura l'area del "carcere senza reato").

Il provvedimento di trattenimento va adottato dal questore e va trasmesso entro 48 h. al giudice di pace competente che decide sulla convalida entro ulteriori 48 h. (art. 14, co. 3). Pur essendo rimasti immutati l'*iter* ed i presupposti per le singole proroghe, il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri – che prima non poteva essere superiore a novanta giorni¹⁶ – è stato ora prolungato fino a 180 giorni.

- Trattenimenti dello straniero durante il procedimento di concessione della protezione internazionale (Art. 3 d.l. n. 113 del 2018, co. 1).

L'art. 3, co. 1, del d.l. n. 113 del 2018, con riferimento allo straniero che abbia presentato domanda di protezione internazionale, ha aggiunto all'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 (con il nuovo comma 3 *bis*) due ulteriori ipotesi di deroga al principio generale in base al quale il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda:

- la prima è quella del trattenimento nei centri di cui all'art. 10 *ter*, co. 1 (*hotspots* o centri di crisi) o di cui all'art. 14 del T.U. sull'Immigrazione (CPR: Centri Permanenza e Rimpatrio, *ex* C.I.E.), motivate dalla necessità di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero (in tal caso il trattamento si può protrarre per un massimo di 30 giorni);

¹⁵ L'art 14 cit. disciplina il caso in cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione dello straniero mediante accompagnamento alla frontiera o il suo respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento. In tali casi è previsto il trattenimento dello straniero in un centro di permanenza per il rimpatrio (CPR). Tra le situazioni che legittimano il trattenimento in questa ipotesi rientrano, oltre quelle indicate all'articolo 13, comma 4-*bis* (pericolo di fuga), anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

¹⁶ Il termine era stato portato a novanta giorni dalla L. n. 161 del 2014.

- la seconda ricorre nel caso in cui non sia stato possibile determinare o verificare l'identità o la cittadinanza (in tal caso il trattenimento avviene nei CPR di cui all'art. 14 per un massimo di 180 giorni).

In entrambi i casi, al di là di altri rilievi pure formulati dal CSM (ad es., in tema di eccesso di discrezionalità riconosciuta al Questore nelle valutazioni di cui alla seconda ipotesi), il trattenimento è possibile per un tempo decisamente esagerato rispetto a quello che normalmente richiedono l'acquisizione delle informazioni e le procedure di identificazione veloci mediante rilievo delle impronte digitali e fotosegnalamento, con inserimento dei relativi esiti nella banca dati europea (si vedano sul punto il regolamento UE EURODAC: reg. 603/2013 del 26 giugno 2013 ed il regolamento UE EUROPOL: reg. 794/2016 dell' 11 maggio 2016). Il tutto a fronte del divieto (art. 2, co. 7, ultimo periodo T.U. sull'Immigrazione, in ossequio alle convenzioni e al diritto eurounitario) di effettuare ulteriori indagini tramite le autorità del paese di origine degli stranieri che abbiano presentato una domanda di asilo, di stranieri ai quali sia stato riconosciuto lo stato di rifugiato ovvero di stranieri nei cui confronti sono state adottate misure di prevenzione per motivi umanitari.

4.8. Gratuito patrocinio (Art. 15 d.l. n. 113/2018)

L'articolo 15 modifica il TU spese di giustizia (d.P.R. n.115 del 2002), cancellando il gratuito patrocinio per difensori e consulenti di immigrati che abbiano proposto impugnazioni avverso il rigetto delle istanze di asilo e protezione, quando queste siano dichiarate inammissibili;

4.9. Disciplina della cittadinanza

Con scelta che l'ASGI ha definito "fortemente discriminatoria", viene determinato il prolungamento da 24 a 48 mesi, del termine di definizione dei procedimenti amministrativi per l'acquisizione della cittadinanza, inclusi quelli già in corso, con decorrenza da quando si è presentata la domanda e si è dunque già maturato il diritto in questione (art. 14 d.l. 113/2018, conv. in L. 132/2018) da parte di persone già residenti in Italia da molti anni.

Viene incrementato da 200 a 250 euro del contributo a carico di chi chiede la cittadinanza (art. 14 cit.);

Si prevede la revoca in caso di condanna definitiva per alcuni gravi

reati, qualora la cittadinanza italiana sia stata acquisita da persona in precedenza straniera.

4.10. Ulteriori previsioni

Vengono inoltre previste:

- l'abrogazione della possibilità di lavoro subordinato e autonomo per chi abbia già ottenuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari;

- l'abrogazione dell'iscrizione anagrafica del richiedente asilo o protezione internazionale ospitato negli appositi Centri in attesa della decisione sulla richiesta;

- l'abrogazione del divieto di rigetto dell'istanza di iscrizione anagrafica decorsi due anni dalla data dell'istanza stessa;

- l'abrogazione della possibilità di reiterazione della domanda di asilo nella fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, proposta allo scopo di impedire o ritardare l'allontanamento stesso;

- l'abrogazione della possibilità di corsi di formazione professionale di chi è fruitore di misure di accoglienza;

- un'imposta per chi trasferisce denaro contante verso Paesi non appartenenti all'UE (il che avviene normalmente, da parte degli immigrati, per aiutare le proprie famiglie altrove residenti) pari all'1,5% del valore di ogni singola operazione effettuata (art. 25 *novies* DL 119/2018, conv. in L. 136/2018)¹⁷;

Ovviamente, questa volta in linea con le tendenze europee, il decreto-sicurezza, come già prima il T.U. sull'Immigrazione non prende in alcun modo in esame la possibilità di adottare misure di accoglienza nei confronti dei cd. "migranti economici", cioè di coloro che arrivano in Europa solo per trovare un lavoro e risorse che non avevano in patria, o migliore e più dignitoso di quello che avevano nel Paese di origine.

I radicali cambiamenti che il decreto-sicurezza ha apportato al T.U. sull'Immigrazione dimostrano, come è stato affermato da un magistrato esperto del settore, l'infondatezza della tesi secondo cui il Decreto Sicurezza sarebbe espressione di politiche restrittive verso l'immigrazione illegale, senza pregiudizio per gli immigrati in regola con

¹⁷ La tassa dell'1,5% in questione è stata oggetto di un articolo in prima pagina di *Avvenire* del 28.11.2018, dal titolo "Tassa senza memoria" in cui si richiamano le rimesse che facevo gli emigrati italiani in Germania o in Belgio.

il permesso di soggiorno, che lavorano onestamente, pagano le tasse, rispettano la legge e versano i contributi previdenziali.

Un'affermazione contraddetta anche dalla ferma opposizione del Ministro dell'Interno e dalla freddezza del Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto ad un intervento legislativo in tema di *jus soli*, auspicato anche dal Vaticano: il tredicenne Rami, egiziano nato in Italia, giustamente ritenuto un piccolo eroe per avere evitato il 20 marzo la strage di 50 studenti nel bus incendiato vicino Milano da Ousseynou Sy, ha chiesto la cittadinanza italiana per sé ed i suoi compagni di scuola figli di stranieri e nati in Italia, ma il Ministro Salvini gli ha subito risposto con il consueto "*fatti eleggere*". A pochi è sembrata solo una infelice battuta, anche se poi il Ministro è sembrato aver cambiato idea, dichiarando che anche altri compagni di Rami avranno la cittadinanza italiana. Il suo collega di governo, Ministro Di Maio, ha rivendicato di averlo convinto¹⁸.

5. Le criticità determinate nelle prassi dal decreto sicurezza n. 113 del 4 ottobre 2018, conv. in Legge 1 dicembre 2018 n. 13

Già a luglio del 2018, cioè qualche mese prima dell'emanazione del decreto sicurezza, il Ministero dell'Interno aveva inviato ai Presidenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale la raccomandazione, conseguente ad una direttiva del 4 luglio del Ministro, di procedere ad una "stretta" nella concessione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari: una raccomandazione decisamente anomala, pur non essendo le Commissioni territoriali organi giurisdizionali in senso tecnico, cioè indipendenti come i Tribunali ordinari.

La stretta auspicata si è ulteriormente concretizzata dopo l'entrata in vigore del predetto decreto, riducendo enormemente anche i numeri dei riconoscimenti dello status di rifugiato politico e della concessione della protezione sussidiaria.

In proposito, con un documento inviato al Ministro della Giustizia ed al Vice Presidente del CSM in data 9 marzo 2019, il Comitato Direttivo Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, nel richiedere l'annunciata revisione delle piante organiche della Magistratura, ha rappre-

¹⁸ R. FRIGNANI, *Cittadinanza ai piccoli eroi*, *La Repubblica*, 27.3.2019.

sentato che le Commissioni Territoriali sono passate da un 47/50% di riconoscimenti di protezione umanitaria al 2% di accoglimenti, oltre a determinare un aumento esponenziale dei dinieghi di rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale. Ne è derivato, conseguentemente, un ulteriore aumento del numero dei ricorsi dinanzi ai Tribunali-Sezioni Specializzate ed alla Corte di Cassazione, che non è affatto legato all'attualità del fenomeno degli sbarchi sul nostro territorio ed al quale è praticamente impossibile far fronte nei tempi brevi che la Costituzione e la natura dei diritti in discussione impongono.

Ma, progressivamente, la strategia politica formalizzata nel decreto di sicurezza ha determinato, al di là di quelli giuridici già segnalati nel precedente par. n. 4, ulteriori problemi, a partire dalle elaborazioni di complesse circolari ad opera delle Questure nel tentativo di affrontare con un minimo di omogeneità la complessa e non lineare situazione venutasi a determinare.

Essendo stata abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari, il sistema SPRAR per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, espressione di un modello di accoglienza inclusivo e diffuso sul territorio, è stato sostanzialmente smantellato e, comunque, limitato solo ai migranti già titolari di protezione internazionale o ai minori stranieri non accompagnati, con conseguente cessazione dei servizi di accoglienza nei confronti di titolari di protezione umanitaria (e conseguente invito agli stessi a lasciare quelle strutture in cui molti avevano intrapreso un percorso scolastico, di integrazione e formazione professionale) e del pagamento delle somme per i servizi nei confronti dei suddetti stranieri che dovessero rimanere nelle strutture. I richiedenti asilo, invece, possono essere destinati solo ai centri governativi di prima accoglienza e ai centri di accoglienza straordinaria.

Migliaia di persone¹⁹, incluse quelle già in possesso di permesso di soggiorno per protezione umanitaria, tra cui donne in stato di gravidanza o con figli piccoli, si sono conseguentemente ritrovate sulla strada, entrando a far parte dell'"esercito" degli irregolari o, talvolta, della manovalanza criminale. Il fenomeno ha assunto una dimensione tale da indurre le Prefetture competenti a rallentare le espulsioni già annunciate o ad usare una certa elasticità nel darvi esecuzione, anche per evitare reazioni ed agitazione perfino nelle organizzazioni di assistenza.

Il tutto, infatti, ha posto in stato di grandi difficoltà anche molte

¹⁹ "40.000, secondo la stima delle associazioni di settore" (così in *Migranti, la grande espulsione. Quarantamila fuori dai centri*, A. ZINZI, *La Repubblica*, 1.12.2018).

cooperative sociali o associazioni di volontari che si occupano di migranti, ritrovatesi in condizioni di scarse risorse economiche, tali da determinare la fuga di chi vi operava e la perdita di circa 15.000 posti di lavoro per operatori italiani²⁰, oltre a quelli in cui molti immigrati erano già impiegati. Sono peraltro aumentati gli adempimenti a carico di tali cooperative sociali che, tra l'altro, sono ora obbligate a pubblicare trimestralmente nei propri siti Internet o portali digitali «l'elenco dei soggetti a cui sono versate somme per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale».

Il peso economico dell'assistenza ai migranti è stato così scaricato su Comuni e Regioni, al punto da indurre molti Sindaci o Presidenti di Regione a protestare contro le scelte governative e ad attivare altri sistemi di accoglienza o, all'opposto, a cancellare iniziative commendevoli (ad es., corsi di formazione professionale). Il sindaco di Lampedusa, in particolare, ha illustrato le difficoltà economiche in cui si è venuto a trovare il suo Comune, in una situazione in cui comunque gli sbarchi continuano, anche grazie a piccoli natanti, con conseguente accoglienza assicurata ai migranti²¹.

Tra l'altro, la permanenza nei Centri dei titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari ne consentiva la registrazione in anagrafe, con attribuzione di residenza collettiva individuata nella sede dei Centri, di codice fiscale associato a tessera sanitaria con medico di base, e con possibilità di iscrizione ad Uffici di collocamento e Scuole: tutto cancellato e non rinnovabile al momento della scadenza del permesso per chi già ne era beneficiario, tutto impossibile per chi non lo è, in nome di una sorta di clandestinizzazione legale!

Il decreto – sicurezza, infine, ha determinato non marginali contrasti in seno alla stessa maggioranza di Governo: da un lato il “Ministro di tutto” e, dall'altro, di volta in volta, il Presidente del Consiglio dei Ministri (in ordine alla sottoscrizione dell'accordo ONU-Global Compact For Migration, cioè per una migrazione sicura e regolare), il Presidente della Camera dei Deputati (sul rapporto tra sicurezza e diritti dei migranti), il Ministro dello Sviluppo Economico, ecc.

Ma, nella complessa situazione politica in atto, i contrasti spesso si placano e si risolvono secondo la logica del *do ut des* e con periodici ri-

²⁰ A. ZINITI, *L'offensiva contro i permessi umanitari ma ora 5.000 italiani rischiano il posto di lavoro*, *La Repubblica*, 1.12.2018.

²¹ A. ZINITI, *Lampedusa, porto aperto d'Italia. Sbarchi continui. 'Siamo rimasti soli'*, *La Repubblica*, 28.3.2019.

chiami agli obblighi del “contratto di governo”: di volta in volta entrano in ballo altre proposte di legge (ad es., reddito di cittadinanza, “spazzacorrotti” e legittima difesa) o questioni politicamente strategiche (ad es. quelle delle trivelle al largo delle coste pugliesi o della T.A.V. Torino-Lione) in nome delle quali intervengono mediazioni e concessioni reciproche .

Persino la scelta di vietare in modo assoluto lo sbarco dei migranti dalle navi bloccate nei porti italiani determina questo tipo di accordo: “divieto assoluto? No! Facciamo scendere solo donne e bambini”. “Sì, ma massimo quindici”!

6. L’obbligo del soccorso in mare, il rapporto tra discrezionalità politica e rispetto della legge

Il decreto-sicurezza, come già si è detto, si colloca all’interno di un’ampia strategia politica che coerentemente include anche le scelte in tema di soccorso in mare e chiusura dei porti.

Anche in questo caso, per inquadrare i presupposti giuridici della questione, può servire una citazione storica, quella dell’Ammiraglio Giovanni Pettorino, che nel luglio 2018, in occasione del 153° anniversario della fondazione della Guardia Costiera di cui è Comandante generale, ha assunto una ferma posizione, contraria a quella di noti esponenti del Governo, in ordine al dovere giuridico e morale di soccorso in mare. Parlando dei “doveri del mare e del diritto”, egli ha ricordato il Comandante Salvatore Todaro, ufficiale di Marina siciliano e medaglia d’ora al valor militare, che nella seconda guerra mondiale affondò una nave belga, salvandone poi i naufraghi. Rimproverato dall’ammiraglio nazista Donitz che gli chiedeva ragione del suo operato, rispose che glielo avevano imposto i duemila anni di civiltà marinara che gli italiani avevano alle loro spalle. Ed il comandante in seconda della nave affondata gli chiese il suo nome perché i suoi 4 figli minori potessero ricordarlo per il resto della loro vita.

È bene sintetizzare, allora, le ragioni per cui non è ammissibile che il governo italiano dica “porti chiusi!” alle navi che trasportano migranti, neppure per convincere un’Europa riluttante a varare politiche condivise²². La vicenda della nave Diciotti (con la conseguente richie-

²² Le osservazioni qui formulate sono quelle che l’autore ha già esposto in un proprio articolo pubblicato sul quotidiano *La Repubblica* il 25.1.2019.

sta di autorizzazione a procedere per sequestro di persona aggravato contro il ministro Salvini inoltrata al Senato dal Tribunale dei Ministri di Catania), l'appello della Sea Watch per poter approdare in un porto sicuro italiano e sbarcare i naufraghi e, da ultimo, le polemiche collegate all'approdo della Ong Mar Jonio a Lampedusa, consentono una riflessione sul regime giuridico del soccorso in mare, sugli obblighi cui gli Stati sono tenuti e sui limiti all'esercizio della discrezionalità politica che non può certo essere sottratta al controllo di legalità.

Prescindendo dall'esame del diritto d'asilo previsto, tra l'altro, dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del dicembre del '48 e dalla nostra Costituzione, va sintetizzata la sequenza procedurale in tema di soccorso e salvataggio prevista, oltre che dalla normativa nazionale e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982, da varie altre convenzioni internazionali (tra cui quella di Amburgo del 1979), sottoscritte anche dall'Italia, in tema di soccorso e salvataggio: ne deriva una serie di obblighi collegati in capo agli Stati aderenti ed ai rispettivi governi che devono adottare tutte le misure necessarie affinché le persone in mare vengano soccorse e fatte sbarcare nel più breve tempo possibile in un luogo sicuro.

I Paesi devono innanzitutto dichiarare l'area marittima di competenza denominata SAR (Safety and Research, cioè Area di ricerca e salvataggio), che è più ampia delle acque territoriali, e dotarsi di un Centro nazionale di coordinamento e di appositi piani operativi. Gli Stati costieri devono anche costituire un servizio permanente di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea. Il primo centro che riceve la segnalazione di un pericolo per la vita umana (per esempio un natante in fase di naufragio o in difficoltà) coordina con urgenza le necessarie operazioni di salvataggio finché quello della SAR più vicina non ne assume la direzione. Il Centro di Coordinamento competente deve allora segnalare ai soccorritori o a chi si trova in pericolo il porto sicuro verso il quale dirigere la nave che ha effettuato il soccorso. Qui sarà quindi organizzato lo sbarco che deve avvenire quanto prima e in tempi ragionevoli. Dopo l'attracco, come da normativa nazionale, è prevista la fase di controllo medico per verificare la presenza a bordo di persone malate o portatrici di patologie infettive (cui devono essere assicurate le necessarie cure), seguita da quella dello sbarco vero e proprio che segna la conclusione del soccorso.

I migranti vengono a quel punto avviati verso un punto di accesso di prima accoglienza (gli *hotspot*) per le operazioni di polizia e di sicurezza, a partire dalla loro identificazione. Sono loro fornite anche informazioni sulle norme vigenti in tema di immigrazione. Segue la fase di

trasferimento in strutture di accoglienza dei minori non accompagnati, delle donne vittime di violenza e di chi abbia già richiesto asilo nelle sue varie forme o dichiarare di volerlo fare. Per costoro è previsto il diritto a vedere vagliata dalle autorità competenti la loro richiesta, fino all'esaurimento delle relative procedure che includono – in Italia – il ricorso dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria contro l'eventuale rigetto delle istanze deliberato in primo grado dalle commissioni territoriali. In assenza di richieste di asilo o di altre condizioni legittimanti la permanenza, può essere invece avviata la procedura di rimpatrio. Durante tali fasi, può essere limitata la libertà di circolazione e spostamento dei migranti per motivi di sicurezza e ordine pubblico da individuare specificatamente. Tutti questi passaggi integrano gli obblighi di soccorso in nome dei diritti umani, incluso il divieto di respingimento. Ma non si tratta di obblighi condizionati dalla reciprocità. Se, per esempio, Malta li viola ciò non esime l'Italia dal rispettarli.

Ecco perché, obbedendo alle leggi dell'uomo se non a quelle dei sentimenti e della solidarietà, il Ministro dell'Interno ed il Governo, specie in assenza di ragioni di ordine pubblico, non possono né "chiudere porti", né indirizzare le navi giunte nelle nostre acque territoriali verso porti di altri Stati. Il rifiuto di consentire lo sbarco, in particolare a persone vulnerabili, sfuggite a torture e violenze, viola le norme a tutela dei diritti umani fondamentali e sulla protezione dei rifugiati: in particolare, l'art. 2 (diritto alla vita) e l'art. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oltre che il generale principio di *non refoulement* – non respingimento – ed il diritto di accedere.

Insomma, un conto è la condivisibile richiesta all'Europa di studiare e applicare sanzioni politiche verso gli Stati inadempienti, altro è dire "passo anch'io con il semaforo rosso, visto che lo fanno in molti". Ci sono limiti giuridici – e non solo tali – che in un paese civile la politica non può ignorare.

Anche l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati Filippo Grandi, ha recentemente dichiarato²³ che la chiusura dei porti è un "*tragico errore da parte di tutti i Paesi*", così come l'affermare che "*il governo più bravo è quello che fa arrivare meno rifugiati e migranti*".

Grandi ha anche duramente criticato le restrizioni alle operazioni di soccorso e la crescente delegittimazione delle ONG²⁴, cui viene attri-

²³ *Corriere della Sera*, 21 gennaio 2019 e *La Repubblica*, 23.3.2019.

²⁴ Si vedano, in proposito, oltre le dichiarazioni di molti esponenti politici di ri-

buita una diretta influenza sul numero delle persone che si mettono in mare e muoiono (otto al giorno in media nel 2018), quando non – addirittura – una complicità con gli scafisti trafficanti di essere umani. È vero invece – ha dichiarato Grandi – che quando le ONG possono operare senza ostacoli e limitazioni si salvano più vite umane.

In realtà, pare del tutto illogico, che a fronte delle frequenti stragi in mare a tutti note, si possano accusare le ONG di creare uno stato di pericolo²⁵, così come appare debole e criticabile – in assenza di specifiche e documentati elementi di prova – l'accusa rivolta agli equipaggi di navi che operano per le ONG di essere responsabili di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o di associazione per delinquere finalizzata al traffico di essere umani. Queste ultime accuse presupporrebbero che i responsabili delle ONG stabiliscano accordi con i trafficanti in base ai quali questi ultimi, prelevati i migranti/paganti dalle coste libiche o di altri Paesi, li condurrebbero in aree concordate del Mediterraneo per trasferirli sulle navi delle ONG. Se tali accordi fossero provati (il che non sembra ancora avvenuto) non vi potrebbe essere dubbio sulla configurabilità di reati a carico dei responsabili delle ONG o dei Comandanti e membri consapevoli degli equipaggi delle navi soccorritrici.

Ma la tesi prevalente è altra: non vi sarebbero accordi di questo tipo tra soccorritori e trafficanti di essere umani, ma la sola presenza in Mediterraneo delle navi delle ONG spingerebbe i secondi ad imbarcare i migranti in Africa e poi a lasciarli in mare, magari simulando naufragi di imbarcazioni insicure, dove potrebbero essere salvati.

In tal caso, però, non pare in alcun modo possibile pretendere che le navi delle ONG si astengano dal soccorrere i naufraghi o che sia loro vietato navigare nel Mediterraneo o, ancora, che ne sia ridotto drasticamente il numero. Tutto ciò equivarrebbe a teorizzare crudeltà e insensibilità rispetto al dovere di soccorso.

lievo, gli interventi di M. BELPIETRO, *La sporca legge delle Ong*, *La Verità* 20.1.2019, A. SALUSTI, *Strage Buonista*, *Il Giornale*, 20.1.2019 e V. FELTRI, *Smettete di partire se non volete annegare*, *Liberio*, 20.1.2019.

²⁵ Il Ministro Salvini ha dichiarato di voler perseguire l'obiettivo di "sigillare le acque territoriali ai mezzi sgraditi come quelli delle Ong" mentre il Ministro Di Maio, in occasione dell'approdo a Lampedusa del 19 marzo 2019 della nave Mare Jonio - ONG con il suo carico di 49 naufraghi (di cui 12 minori) recuperati in acque internazionali, ha manifestato il suo disappunto affermando che "una Ong italiana non può permettersi di disobbedire alla Guardia costiera libica". Ma i migranti, che gridavano "Liberté", sono stati fatti sbarcare immediatamente e soccorsi in conformità alle leggi italiane ed al diritto del mare (D. GALLO, *Se la farsa evolve in tragedia*, *Corriere dell'Irpinia*, 22.3.2019).

Del resto, ove anche le Procure italiane competenti territorialmente, aperta una doverosa indagine per accertare i fatti ed esclusa ogni ipotesi di concorso criminale con i trafficanti, ritenessero, in base ad una interpretazione formale e burocratica della legge, di ipotizzare il reato di concorso in immigrazione clandestina nei casi di soccorso in mare dei migranti naufraghi e del loro trasferimento nel nostro Paese, l'azione penale rischierebbe di schiantarsi inevitabilmente contro le cause di non punibilità di cui all'art. 51 c.p. (adempimento di un dovere) o – con maggiore certezza di applicazione – con quella dello stato di necessità, prevista dall'art. 54 c.p., secondo cui non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare se o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persone...non altrimenti evitabile. È stato scritto che *“lo stato di necessità rappresenta il luogo dogmatico di emersione del senso di umanità di un ordinamento giuridico”*²⁶. Nessuna definizione appare più puntale nella ipotesi di salvataggio o soccorso dei migranti nel Mediterraneo solo che si consideri l'obbligo di concludere l'attività di salvataggio in un *“porto sicuro”*, tale non potendosi intendere un luogo dove il soggetto soccorso sia esposto a gravi rischi per la propria incolumità o per i propri diritti fondamentali. Esattamente come si verificherebbe ove i migranti fossero condotti in Libia.

Per concludere sull'attività delle Ong, secondo le notizie incluse nel Rapporto annuale delle Agenzie di informazione, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 2019, l'attività delle Ong favorirebbe quelle illegali degli scafisti e dei trafficanti di esseri umani, peraltro in nulla attinte dal Decreto Sicurezza (che anzi rischia di favorirle per effetto delle ulteriori spinte alla chiusura delle frontiere che lo caratterizzano). In realtà non sono noti il grado di attendibilità e le fonti di tali affermazioni. Peraltro, ai sensi della legge n. 124/2007, se le Agenzie di Informazione fossero entrate in possesso di notizie di reato (e tale sarebbe stata quella di accordi tra trafficanti e Ong o quella dell'arrivo di un terrorista in Italia) sarebbero state obbligate a trasmetterle immediatamente agli organi di Polizia Giudiziaria (salvo provvedimento motivato di ritardato inoltro del Presidente del Consiglio dei Ministri) che, a loro volta, così come ogni pubblico ufficiale (un Prefetto, ad es.), avrebbero dovuto inoltrarle senza ritardo al Pubblico Ministero competente.

²⁶ L. MASERA, *Il parere della Giunta del Senato per le immunità nel caso Diciotti. Alcune riflessioni in attesa della decisione dell'Assemblea del Senato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019.

Ma non risulta che ciò sia avvenuto, fermo restando che chiunque risulti responsabile di reati deve essere perseguito con la massima determinazione, specie se si tratta di crimini collegati a lesioni dei diritti fondamentali delle persone ed allo sfruttamento del loro stato di bisogno.

È vero – piuttosto – che certe tematiche andrebbero discusse tenendo presente, da un lato, che nessun Paese può impedire gli allontanamenti da Libia, Tunisia, Marocco e da qualsiasi altro Stato di coloro che vogliono emigrare, essendo la libera circolazione uno dei diritti fondamentali delle persone e, dall'altro, che nessun può fingere di ignorare il numero e la successione delle stragi in mare di migliaia di migranti in cerca di un mondo nuovo per sé e le proprie famiglie.

È stato pertanto apprezzabile che il 28 gennaio del 2019 numerosi esponenti della società civile (tra cui politici, accademici, artisti, giornalisti, scrittori, magistrati etc.), con un documento denominato *“Non siamo pesci”* abbiano richiesto l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi nel Mediterraneo, *“...un mare in cui il naufrago è sempre stato considerato sacro: anche i Fenici lo traevano in salvo e gli riservavano l'onore dell'ospitalità”*, ha ricordato Sandro Veronesi, esortando tutti, insieme a Tahar Ben Jelloun, a considerare se nel *“mare nostrum non stiano naufragando anche la nostra compassione e le nostre radici”*²⁷.

La politica dei «porti chiusi ai migranti», insomma, è esempio di prassi non conformi alla legge al pari del mantenere per giorni e giorni persone bloccate su una nave italiana, quindi in “territorio” italiano, prima in alto mare, poi in prossimità del porto ed infine nel porto. Ogni limitazione della libertà, come è noto, è possibile a seguito di provvedimento motivato dell'A.G. e, se interviene su iniziativa di organi di polizia, prevede l'immediato controllo giurisdizionale.

Il caso Khlaifia lo conferma: nel dicembre 2016 l'Italia fu condannata dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo perché per ovviare alla saturazione di Lampedusa, i migranti vennero “ospitati” in alcuni centri di soccorso e su alcune navi della Moby Line, per più di 48 ore, senza vedere un giudice e senza una serie di altre garanzie. I migranti non potevano scendere dalle navi. La Corte qualificò quel “trattenimento” come privazione della libertà personale senza base legale».

²⁷ *Il naufragio dell'Occidente, Corriere della Sera - la Lettura*, 31.3.2019.

6.1. Il caso Diciotti

Anche alla luce della giurisprudenza di Strasburgo, dunque, il blocco della Diciotti appare illegale.

La vicenda trae origine da un'operazione di soccorso e salvataggio di 190 migranti, eseguita dalla Guardia Costiera italiana il 15 agosto 2018 e poi conclusa, con lo sbarco di tutti gli extracomunitari tratti in salvo, il successivo 25 agosto.

Grazie a quanto esposto nella domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'art. 98 della Costituzione, nei confronti del Ministro dell'Interno per il reato di sequestro di persona aggravato di cui all'art. 605 co.1, 2 (n.2) e 3 del C.P., domanda trasmessa dalla Procura di Catania al Presidente del Senato il 23.1.2019²⁸, è possibile la seguente ricostruzione dei fatti avvenuti, rimandando al paragrafo precedente per le procedure e gli obblighi previsti in casi simili.

Il 14 agosto, la Centrale operativa del Comando Generale delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera Italiana (IMRCC - Italian Maritime Rescue Coordination Center) veniva informata dell'avvistamento di un barcone con numerose persone a bordo che, nel corso della navigazione, e dopo un tentativo di intervento della guardia costiera libica, giungeva, l'indomani, nella zona SAR maltese.

Ne nasceva una controversia con l'autorità maltese che, anche nei giorni successivi, non forniva alcuna indicazione di porto sicuro in acque SAR maltesi. L'IMRCC, intanto, contattava il 15 agosto il competente Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, anticipando che sarebbe intervenuto con mezzi idonei qualora il natante fosse entrato in acque SAR italiane e, visto che il barcone si dirigeva verso Lampedusa, chiedeva, in via preventiva, l'individuazione del c.d. *place of safety* (POS), senza ottenere al momento risposta.

Nelle prime ore del 16 agosto, la situazione precipitava ed i migranti chiedevano soccorso ad IMRCC poiché, a causa del mare agitato, avevano iniziato a imbarcare acqua. A quel punto, due motovedette della Guardia costiera italiana iniziavano ad avvicinarsi al barcone, in zona SAR maltese e, vista l'inerzia maltese ed atteso l'imminente pericolo di affondamento, procedevano, intorno alle h. 4,00, al salvataggio e, dunque, al trasbordo dei migranti.

²⁸ Il documento è consultabile sul sito del Senato: <https://www.senato.it/service/-PDF/PDFServer/BGT/1097913.pdf>.

Alle h. 7,43, a mezzo miglio da Lampedusa, si procedeva al trasbordo di tutti i migranti (190 in totale, di cui 143 uomini, 10 donne e 37 minori) sulla motonave "U. Diciotti" della Guardia Costiera italiana, nel frattempo nominata coordinatrice SAR dalla Centrale operativa di Roma.

Intorno alle h. 10, venivano fatti sbarcare a Lampedusa n. 13 migranti che necessitavano di cure, mentre i rimanenti 177 migranti restavano a bordo della "Diciotti", che a sua volta continuava a stazionare nei pressi di Lampedusa, in attesa di ricevere indicazioni sul luogo di sbarco.

Nella serata del 17 agosto, proseguendo la controversia con l'Autorità di Malta, l'IMRCC, dapprima, alle ore 22.15, richiedeva per la seconda volta l'indicazione del porto sicuro al Ministero dell'Interno.

Nella serata del 19 agosto, dopo quasi due giorni di stazionamento nelle acque antistanti l'Isola di Lampedusa, l'IMRCC ordinava al Comandante della motonave "Diciotti" di dirigersi verso Pozzallo dove la nave giungeva alle 7.23 del giorno successivo. Senonché – dopo circa un'ora e mezzo – il comandante riceveva disposizione dalla Centrale operativa di Roma, di portarsi a venti miglia ad est di Catania e, alle successive 16,43, sempre l'IMRCC ordinava alla "Diciotti" di dirigersi verso il porto di Catania ove ormeggiava alle ore 23,49 con i 177 migranti rimasti a bordo. L'ordine includeva il divieto di *"calare la passerella e lo scalandrone"*.

Nei giorni successivi la nave rimaneva nel porto di Catania in attesa dell'indicazione del POS che, secondo le dichiarazioni dei due Prefetti del Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione, rese nella mattinata del 25 agosto, cioè poco prima del definitivo sbarco di tutti i migranti, non veniva mai indicato (*"la Diciotti attende tuttora l'indicazione di un POS e l'autorizzazione allo sbarco che il ministro Salvini rivendica come di sua stretta competenza"*; cfr. verbale s.i. Pref. Pantalone).

Nella serata del 22 agosto, permanendo la situazione di stallo ed il diniego del POS, a seguito di esplicita richiesta della Procura della Repubblica per i minorenni di Catania, il Ministero dell'Interno autorizzava lo sbarco dei minori non accompagnati presenti a bordo della "U. Diciotti" (29 in totale).

Il 24 agosto, dopo un'ulteriore ed inutile attesa, IMRCC Roma, tramite il Centro Nazionale di Coordinamento (NCC), inviava una terza richiesta di POS (*Place of Safety*) al citato Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

Solo nella tarda serata del 25 agosto (dopo che il Comandante della

Diciotti aveva disposto lo sbarco di sei migranti per urgenti ragioni sanitarie e per le cure ed analisi necessarie), il Ministero dell'Interno autorizzava lo sbarco di tutti i migranti a bordo che, dalle 00:08 e per varie ore del 26 agosto, venivano fatti scendere definitivamente con trasferimento presso l'Hotspot di Messina, dove venivano ultimate le procedure di riconoscimento ed identificazione.

Ricostruiti i fatti, il Tribunale dei Ministri di Catania elencava i doveri degli Stati, le relative competenze ed i limiti della discrezionalità esistenti nella gestione del soccorso in mare, *“che coniuga aspetti di assoluto rilievo costituzionale, quali quelli attinenti al diritto alla vita, alla libertà ed a rispetto della dignità umana, nonché alla gestione dei flussi migratori ed alle correlate problematiche inerenti alla sicurezza ed all'ordine pubblico di un Stato Sovrano”*.

Venivano dunque elencati gli obblighi (coincidenti, per le parti qui rilevanti, con quelli sintetizzati nel paragrafo precedente) di salvare la vita in mare gravanti sull'Italia e prevalenti *“su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare”*, derivanti da artt. 10, 11 e 117 della Costituzione; dalla Convenzione delle N.U. sul diritto del mare del 1982 (Convenzione UNCLOS: *United Nations Convention on the Law of the Sea*); dalla Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 SOLAS (*Safety of Life at Sea*); dalla Convenzione Internazionale di Amburgo sulla ricerca ed il soccorso marittimi del 27.4.1979 “SAR” (*Safe and Research*), ratificata dall'Italia con la legge n. 147/1989; dagli emendamenti alle Convenzioni SOLAS a SAR approvati nel maggio del 2004 dagli Stati membri dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ed entrati in vigore l'1 luglio 2006 e dalle Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Risoluzione MSC 167-78 adottata pure nel maggio 2004 dal Comitato Marittimo per la Sicurezza). In Italia – si ricordava infine nella richiesta del Tribunale dei Ministri di Catania – il piano operativo relativo alla individuazione del POS è stato attuato mediante l'adozione delle cd. procedure standard di cui alla direttiva SOP 009/2015, del 28 settembre 2015 dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera Italiana che, in coerenza con le altre fonti normative appena citate, nonché con il d.lgs. n. 286/1998, prevedono la competenza finale in ordine all'indicazione del POS ove operare lo sbarco del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, che *“terrà in considerazione le citate previsioni delle pertinenti convenzioni internazionali, avendo cura di limitare, per quanto possibile, la permanenza a bordo delle persone soccorse e di*

far subire alle navi soccorritrici la minima deviazione possibile del viaggio programmato".

Alla luce delle argomentazioni appena sintetizzate, il Tribunale dei Ministri di Catania esprimeva il convincimento che *"le risultanze delle indagini preliminari consentano di ritenere fondata la notizia criminis a carico dell'attuale Ministro dell'Interno in ordine al delitto di sequestro di persona contemplato dall'art. 605 c.p. essendo ipotizzabile che il Sen. Matteo Salvini, nella sua veste di Ministro e pubblico ufficiale, abbia abusato delle funzioni amministrative attribuitegli nell'ambito dell'iter procedurale per la determinazione del place of safety, ponendo arbitrariamente il proprio veto all'indicazione del POS da parte del competente Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, quale atto amministrativo propedeutico e necessario per autorizzare lo sbarco, così determinando la forzosa permanenza dei migranti a bordo dell'unità navale "U. Diciotti", con conseguente illegittima provazione della loro libertà personale per un arco temporale giuridicamente apprezzabile ed al di fuori di casi consentiti dalla legge"*.

Seguono, nella richiesta dei giudici catanesi, ulteriori argomenti, corredati da elencazione e sintesi delle prove raccolte (tra cui le dichiarazioni di vari protagonisti della vicenda), in ordine a:

- elemento oggettivo del reato: la privazione della libertà dei migranti per un arco di tempo giuridicamente apprezzabile (par. IV.a della richiesta);

- elemento soggettivo del reato (par. IV.b della richiesta);

- riconducibilità dell'omessa indicazione del POS e del correlato divieto di sbarco ad una precisa direttiva del Ministro dell'Interno;

- consapevolezza dell'illegittimità della restrizione dell'altrui libertà;

- assenza di cause di giustificazione e "finalità politiche" perseguite dal Ministro dell'Interno;

- attività politica e sindacato del Giudice penale (par. V della richiesta);

argomenti che conducevano alle seguenti testuali conclusioni ed alla contestazione delle specifiche condotte addebitate al Ministro:

"Ferma restando [...] l'esclusiva competenza del ramo del Parlamento di appartenenza valutare la rilevanza delle ragioni politiche della condotta del Ministro dell'Interno Sen. Matteo Salvini e la sussistenza di un "preminente interesse pubblico", 'sì da incidere sul rilascio dell'autorizzazione a procedere, questo Tribunale dei Ministri, nell'esercizio delle funzioni ad esso demandate dalla Legge Cost. 1/89, esclusa la natura di "atto politico" in senso stretto

della richiamata condotta, valutata la sussumibilità della stessa nell'ipotesi di reato astrattamente ipotizzata di sequestro di persona e ritenuta la natura "ministeriale" del reato, non può che procedere in questa sede alla compiuta formulazione del capo d'imputazione, su cui poi la Camera del Parlamento di appartenenza sarà chiamata a valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 9 Legge Cost.le n. 1/89 per il rilascio dell'autorizzazione a procedere.

PQM

il Tribunale dei Ministri, visto l'art. 8, co. 1, Legge Cost.le n. 1/89, dispone la trasmissione degli atti e del presente provvedimento al Procuratore della Repubblica di Catania affinché ne curi l'immediata rimessione al Presidente del Senato per l'avvio della procedura prevista dall'art. 9 Legge Cost.le citata, per il rilascio dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Sen. Matteo Salvini in ordine al reato di sequestro di persona aggravato p. e p. dall'art. 605, comma I, II n. 2 e III c.p., «per avere, nella sua qualità di Ministro dell'Interno, abusando dei suoi poteri, privato della libertà personale 177 migranti di varie nazionalità giunti al porto di Catania a bordo dell'unità navale di soccorso "U. Diciotti" della Guardia Costiera Italiana alle 23:49 del 20 agosto 2018.

In particolare, il Sen. Matteo Salvini, nella sua qualità di Ministro, violando le Convenzioni internazionali in materia di soccorso in mare e le correlate norme di attuazione nazionali (Convenzione SAR, Risoluzione MSC 167/78m Direttiva SOP 009/15), non consentendo senza giustificato motivo al competente Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione- costituente articolazione del Ministero dell'Interno – di esitare tempestivamente la richiesta POS (place of Safety), presentata formalmente da IMRCC (Italian Maritime Rescue Coordination Center) alle ore 22:30 del 17 agosto 2018, bloccava la procedura di sbarco dei migranti, così determinando consapevolmente l'illegittima privazione della libertà personale di questi ultimi, costretti a rimanere in condizioni psico-fisiche critiche a bordo della nave "U. Diciotti" ormeggiata nel porto di Catania dalle ore 23:49 del 20 agosto e fino alla tarda serata del 25 agosto, momento in ci veniva autorizzato lo sbarco.

Fatto aggravato dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale e con abusato dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per essere stato commesso anche in danno di soggetti minori di età».

Fatto commesso in Catania, dal 20 al 25 agosto 2018.

In data 6 febbraio 2019, il Ministro Salvini, il cui successivo intervento in Senato è stato ricco di accenti patriottici, depositava una me-

moria difensiva dinanzi alla Giunta per le autorizzazioni a procedere del Senato da cui, come si legge in varie note di agenzie stampa, *“emerge chiaramente come proprio sulla specifica vicenda DICIOTTI si è in presenza di una iniziativa del governo italiano coerente con la politica dello Stato sui flussi migratori, peraltro risultante anche dal contratto di governo, che non può essere svilita come mera presa di posizione politica avulsa dal contesto generale delle strategie governative, specialmente in occasione di un salvataggio avvenuto solo per far fronte alle omissioni di Malta”*. (AGI, 6.2.19)

“Ogni azione del titolare del Viminale ha avuto esclusivamente una finalità di pubblico interesse” (ANSA, 6.2.19).

Secondo quanto riferito nella nota dell'AGI dello stesso 6.2.2019 sempre a proposito della memoria difensiva, il governo ha posto in essere tutti gli strumenti di soluzione del conflitto, che sono stati concretamente attuati attraverso il coinvolgimento delle istituzioni europee per il tramite degli organi ministeriali della branca dell'esecutivo (Ministero Esteri).

“Sin dal 14.07.2018 – si legge nella memoria difensiva – il governo italiano ha indirizzato una missiva, a firma del presidente del Consiglio, ai vertici dell'Unione Europea, richiamando gli esiti del Consiglio Europeo del 28.06.2018, in modo da definire le modalità di redistribuzione dei migranti. Missiva nella quale il presidente del Consiglio ha manifestato la volontà del governo di richiedere l'adeguamento immediato del piano Eunafor med-Sofia in relazione al porto di sbarco che non può essere solo italiano”. In questa logica la memoria ripercorre anche altri atti del governo sul tema come la nota verbale del 19.08.2018, n. 6707, della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea per capire che non si era in presenza di una mera personale iniziativa politica del ministro, bensì di una iniziativa dello Stato italiano (governo) conforme a una precedente prassi che si è consolidata a livello di consuetudine.

Si afferma infatti – si legge ancora nella memoria – che *“in precedenti occasioni è stato possibile realizzare una ripartizione tra Paesi dell'Unione Europea dell'accoglienza delle persone soccorse in mare [...] l'Italia è convinta che l'attuale emergenza della nave Diciotti debba necessariamente essere affrontata con il medesimo approccio, in linea con i principi di solidarietà e di condivisione tra i Paesi dell'Unione Europea concordati all'ultimo Consiglio Europeo in materia di gestione dei flussi migratori. Al fine di dare concreta attuazione a tale approccio e alle conclusioni dell'ultimo Consiglio Europeo il governo italiano ritiene indispensabile che la Commissione Europea assuma l'iniziativa per individuare un gruppo di partner europei disponibili*

ad accogliere le persone salvate dalla nave della Guardia Costiera italiana. Sol tanto un'azione decisa da parte delle istituzioni europee, che l'Italia è naturalmente pronta a sostenere, potrà consentire di superare le attuali difficoltà che impediscono l'individuazione di un porto di sbarco delle persone soccorse dalla nave Diciotti" (AGI, 6.2.2019),

Nella nota dell'Ag. di stampa DIRE del 6.2.2019 si fa riferimento al secondo aspetto illustrato nella memoria, riguardante "l'ordine pubblico che il Ministro dell'Interno ha il dovere, prima ancora che il potere, di tutelare: *"Non può infine sottacersi – si legge nelle conclusioni – che l'azione attuativa dell'indirizzo governativo (risultante nel caso di specie dal punto 13 del Programma di Governo) già di per sé stessa costituisce perseguimento di un preminente interesse pubblico, peraltro rappresentato anche dalla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica che sarebbero messe a repentaglio da un indiscriminato accesso nel territorio dello Stato".* Concetti per altro espressi, hanno spiegato fonti vicine a Salvini, anche dal Presidente del Consiglio nella sua informativa in Parlamento del 12 settembre 2018 (DIRE, 6.2.2019).

In data 19 febbraio 2019, la Giunta per le autorizzazioni a procedere del Senato ha approvato a maggioranza una relazione contraria alla concessione dell'autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti del Ministro.

Nella relazione, è stata riconosciuta la ministerialità dell'ipotizzato reato, ma – con una scelta "innovativa" sul piano giuridico – la Giunta ha affermato che non potrebbe considerarsi ministeriale un reato "...in relazione a fattispecie criminose che ledano in modo irreversibile determinati diritti fondamentali". In tal caso, dunque, l'A.G. competente non avrebbe necessità di richiedere autorizzazione a procedere al Parlamento. Una conclusione che, come hanno rilevato il prof. Luca Masera e l'avv. Antonello Ciervo²⁹, appare funzionale con la successiva affermazione secondo cui la condotta ascritta al Ministro Salvini non sarebbe lesiva di diritti fondamentali e si può dunque sostenere che egli abbia agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

A pagina 13 del parere, infatti, la Giunta prosegue osservando quanto segue: *«Si evidenzia che nel caso di specie nessuna lesione irreversi-*

²⁹ A. CIERVO, *Ancora sul parere della Giunta del Senato per le immunità sul caso Diciotti*, in *Questione Giustizia*, 18.3.2019, e L. MASERA, *Il parere della Giunta del Senato per le immunità nel caso Diciotti. Alcune riflessioni in attesa della decisione dell'Assemblea del Senato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, cit.

bile può configurarsi rispetto a diritti fondamentali. [...] In altri termini, non sono noti specifici danni subiti dagli immigrati a causa di tale attesa a bordo della nave, considerata la predetta costante assistenza loro riservata a bordo e l'intervenuta autorizzazione allo sbarco per minori non accompagnati e soggetti in precarie condizioni fisiche. Va altresì evidenziato che, una volta sbarcati, gli immigrati in questione non sarebbero stati liberi di circolare sul territorio italiano ma sarebbero stati accompagnati nei centri hotspot per le procedure di identificazione. In altre parole, il diritto compresso nel caso di specie non sembra essere quello della libertà personale tout court, ma quello della libera circolazione (ove in astratto sussistente)».

Quindi, nel caso della Diciotti non si sarebbe verificata alcuna irreversibilità della lesione del diritto fondamentale penalizzato; tale diritto fondamentale sarebbe quello degli stranieri presenti sulla nave «ad accedere e circolare sul suolo italiano [il quale] non è un diritto assoluto ed inviolabile, potendo prevedere una compressione a fronte del diritto-dovere dello Stato di identificare gli stranieri e disciplinarne e limitarne gli accessi», come si legge a pagina 14.

In realtà, osserva A. Ciervo³⁰, «il diritto fondamentale leso dalla condotta del Ministro Salvini non è la libera circolazione degli stranieri sul territorio italiano. Il reato contestato, infatti, è quello di sequestro di persona aggravato, previsto e punito dall'art. 605, commi primo, secondo, n. 2, e terzo del codice penale, reato che è posizionato nel Titolo XII (è quindi un delitto contro la persona), capo III (è quindi un delitto contro la libertà individuale), sezione II (è quindi un delitto contro la libertà personale). Il sequestro di persona aggravato è per tabulas un reato che lede la libertà personale e non la libertà di circolazione della persona offesa: se ne può concludere, pertanto, che la Giunta erra nell'affermare che la condotta del Ministro Salvini abbia leso in maniera reversibile la libertà di accesso e di circolazione sul territorio italiano dei migranti presenti sulla Diciotti, perché invece ha leso la libertà personale di questi ultimi. Ma se la libertà di circolazione è un diritto fondamentale che, anche ai sensi dell'art. 16 Cost., può essere limitato a determinate condizioni, invece la libertà personale è innanzitutto inviolabile e gode di una doppia garanzia costituzionale, come è noto, ossia la riserva di legge assoluta e quella di giurisdizione».

La Giunta del Senato ha poi affermato la riconducibilità all'intero Consiglio di Ministri delle scelte del Ministro dell'Interno, ha richiamato al riguardo molte affermazioni in sede istituzionale ed esterna-

³⁰ Articolo citato in nota precedente.

zioni pubbliche del Presidente del Consiglio Conte, nonché del Ministro Di Maio (che – si legge nella relazione – *“ha minacciato di tagliare i fondi all’Unione Europea da parte dell’Italia”*), così arrivando ad elencare i ritenuti obiettivi di tali scelte, tra cui spiccano quelli dell’*“assunzione di una responsabilità comune europea da parte dell’Unione europea e degli Stati membri sulle persone, gli uomini, le donne ed i bambini salvati in mare”*, con *“creazione di centri di accoglienza in più Paesi europei”*, escludendo che *“la responsabilità in ordine alle richieste di asilo ricada esclusivamente su Paese di primo arrivo”*.

Sempre nella relazione si legge che la valutazione circa la sussistenza dell’esimente di cui all’art. 9 della Legge costituzionale n. 1/1989 *“può prescindere dalla stretta necessità tra l’atto e la funzione governativa, nel senso che il Ministro è scriminato anche se l’interesse pubblico governativo poteva essere realizzato con un comportamento diverso”*, sicché:

- posto che *“l’interesse pubblico perseguito consisteva anche nel tentativo di dare una regolamentazione più rigorosa e corretta alla gestione dei flussi migratori, al duplice scopo di disincentivare il traffico degli immigrati e i conseguenti naufragi, oltre che delimitare il numero di accessi irregolari clandestini sul territorio nazionale”*;

- riconosciuta l’esistenza di *“rischi terroristici legati ai flussi migratori”*;

- sottolineata l’assenza di *“lesione irreversibile rispetto ai diritti fondamentali [...] o [...] di specifici danni subiti”* degli immigrati rimasti cinque giorni sulla nave Diciotti,

risultano pacificamente la *“valenza governativa”* degli atti del Ministro dell’Interno precisati nel capo di imputazione e la sussistenza *“in maniera inequivocabile dell’esimente del preminente interesse pubblico nell’esercizio della funzione di Governo di cui all’art. 9, co. 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989”* (p. 14 relazione).

In data 20 marzo 2019 il Senato, condividendo la relazione, ha negato a maggioranza assoluta dei suoi componenti (237 contro 61, nessun astenuto) l’autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti del Ministro, fra un tripudio di applausi, ai sensi del combinato disposto dell’art. 96 Cost.³¹ e dell’art. 9, co. 3 della legge costituzionale n. 1 del 1989, avendo ritenuto *“[...] con valutazione insindacabile, che l’inquisito*

³¹ Art. 96 Cost.: *Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.*

abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo".

La scelta del Senato non appare condivisibile per più ragioni, alcune già esposte e tutte attinenti ad una visione dei confini delle competenze politiche secondo cui la scelta del Ministro dell'Interno non sarebbe condizionata dalla necessità di rispetto di altri diritti di rango superiore³².

Va subito affrontata la tesi secondo cui le decisioni oggetto della imputazione a carico del Ministro sarebbero state riconducibili a tutto il Governo il che, oltre a confermarne la natura di atto politico di rango superiore, dimostrerebbe l'insussistenza di responsabilità dell'indagato o, in alternativa, il concorso dei membri del Governo nel reato contestato.

A tale ultimo proposito, la Procura della Repubblica di Catania, ricevuti dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere del Senato la memoria difensiva del sen. Salvini ed altri atti, ha richiesto l'archiviazione del procedimento conseguentemente iscritto nei confronti del premier G. Conte, del vicepremier L. Di Maio e del ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti D. Toninelli. Il Tribunale dei ministri di Catania ha a sua volta accolto la richiesta e disposto l'archiviazione degli atti non avendo ritenuto responsabili del sequestro i citati altri membri del Governo³³.

Ma, prescindendo da questo dato, va ricordato che l'art. 95, comma II, della Costituzione, afferma che *"I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri"*. Orbene, nella specie non esiste alcun atto formale del Consiglio dei Ministri che attesti la decisione di non far sbarcare i migranti della Diciotti: esiste solo conferma postuma a seguito della richiesta di autorizzazione a procedere pervenuta alla Giunta del Senato, né appare condivisibile quando precisato in proposito nella relazione della Giunta stessa, specie considerando la natura degli atti in discussione, secondo cui tale obiezione sarebbe infondata poiché *"l'indirizzo politico non sempre e non necessariamente si estrinseca attraverso atti formali"*.

³² Questo specifico argomento è stato valorizzato in aula in pochi interventi, tra i quali va segnalata l'appassionata dichiarazione di voto della Vice Presidente del Senato, avv. Anna Rossomando, a nome del gruppo di appartenenza.

³³ Non sono note, al momento della pubblicazione della rivista, le motivazioni di tale provvedimento.

Certamente, invece, ci si trova di fronte ad un atto (o più atti, come si desume dalla ricostruzione storica dei fatti) di competenza del Ministro dell'Interno di cui dunque questi risponde individualmente. E si è in presenza di un "reato ministeriale" poiché la condotta in esame è stata posta in essere dal Ministro dell'Interno in carica, a causa e, comunque, nell'esercizio delle funzioni ministeriali, ed anzi nello svolgimento dei compiti demandati proprio al Ministro dell'Interno in tema di gestione dei flussi migratori.

Le motivazioni delle scelte del Ministro – che ne dimostrerebbero la insindacabile valenza politica – fanno riferimento, come si è detto, sia alla necessità di spingere altri Stati europei ad accettare il trasferimento nei rispettivi territori, sia a ragioni di ordine pubblico e tutela della sicurezza.

Nel primo caso, però, va osservato che certe prove di forza non si giustificano neppure con il fine di mettere i Paesi europei con le spalle al muro o di disincentivare nuove partenze dall'Africa: *"uno Stato democratico non può consentire che l'illegale privazione della libertà delle persone diventi uno strumento per risolvere le controversie internazionali"*³⁴.

L'"emergenza immigrazione" va certamente governata con l'intervento dell'Europa intera ed è giusto che siano resi effettivi e operanti gli accordi sovranazionali esistenti o che ne vengano aggiornati i contenuti e gli obblighi derivanti. Ma inadempienze e ritardi di altri Stati non legittimano – come ha ritenuto il Tribunale dei Ministri di Catania – la violazione degli obblighi gravanti sull'Italia a seguito dell'arrivo della Diciotti nel porto siciliano. Toccherà al Governo italiano operare per vincere resistenze ed inadempienze di altri Governi, ma questo sarà possibile – anche con maggiore efficacia – non solo evitando atteggiamenti polemici ed eclatanti nei confronti del resto dell'Europa, ma anche dimostrando la propria irrinunciabile fedeltà agli obblighi internazionali.

Del resto, come si è già detto, l'asserita inerzia degli altri Stati europei era già stata valutata – e respinta come argomentazione difensiva – dalla Corte europea nel citato caso *Khlaifia* per cui l'Italia era stata condannata. Ciò in quanto – hanno osservato l'avv. F. Cancellaro ed il prof. S. Zirulia³⁵ – se i diritti fondamentali potessero essere derogati ogniquale volta una maggioranza al governo ritenga unilateralmente di trovarsi in una situazione di emergenza, la tutela che essi of-

³⁴ L. MASERA, articolo citato.

³⁵ *La Repubblica*, 29.8.2018, *Prima viene l'uomo*.

frono risulterebbe, parafrasando le parole della Corte, *'teorica e illusoria'* anziché *'pratica ed effettiva'*.

Comunque, poiché nel nostro Paese vige fortunatamente l'obbligatorietà dell'azione penale che impone l'assoluta estraneità dell'azione giudiziaria rispetto alle aspettative ed alle logiche politiche, è doveroso che l'A.G. competente agisca per i reati che ritenga configurabili nei fatti sottoposti alla sua attenzione.

Quanto alle ragioni di ordine pubblico e di tutela della sicurezza che pure il Ministro ha addotto a giustificazione delle sue scelte, va ricordato che sono state esposte in modo generico ed insufficiente. Si tratta di circostanze che, invece, devono essere indiscutibilmente esistenti e dimostrate. Si è fatto riferimento soprattutto al rischio che tra i migranti a bordo della Diciotti potessero esservi anche terroristi, ma tale affermazione non ha trovato riscontro e non è stata citata la fonte. Dunque si tratta di un'affermazione generica ed insufficiente che da anni viene ripetuta, senza che sia spiegato perché mai i terroristi dovrebbero scegliere di arrivare in Italia sui barconi dei migranti, così rischiando di morire in mare nonostante la possibilità di valersi di mezzi più sicuri per giungere nei paesi occidentali ed uccidere gli "infedeli". Peraltro, non è intervenuta alcuna sentenza in Italia e, per quanto noto, in Europa che confermi l'ipotesi dei "terroristi migranti" sui barconi che attraversano il Mediterraneo. Nel nostro Paese solo recentemente, ad opera della Procura della Repubblica di Napoli, sono state avviate indagini preliminari – non ancora concluse – su tale ipotesi, a carico comunque di pochi indagati. Altrettanto indimostrate sono le ulteriori notizie allarmistiche pure diffuse da anni secondo cui i terroristi sarebbero complici degli scafisti e di organizzazioni mafiose, trafficherebbero in petrolio, stupefacenti ed opere d'arte ecc. A Milano, anzi, fu provata la falsità dell'accusa rivolta ad un giovane marocchino immigrato di avere partecipato alla strage del Bardo del 2015, mentre il tunisino Anis Amri, autore della strage di Berlino del dicembre 2016, risultò radicalizzato in Italia ben dopo il suo arrivo e comunque scollegato da contesti associativi.

È provato invece che la follia omicida dei terroristi, anche se animata da opposte motivazioni e soprattutto quando agiscono isolatamente ed in condizioni di squilibrio mentale, può essere alimentata sia dalla xenofobia crescente che dal proposito di vendicare le morti in mare dei migranti.

Ed allora, ribadito che qualsiasi reato va perseguito con determinazione, abbiamo sempre bisogno di notizie precise (accompagnate da

indicazione di nomi, date e prove) prima di lanciare l'allarme sui presunti terroristi-migranti, altrimenti rischiamo di ricadere nella logica del "non si può escludere che..." e di avallare teorie ed ipotesi finì a sé stesse.

In presenza di tali rilievi e di insufficienti motivazioni che non avvalorano affatto la ricorrenza di quelle previste dall'art. 9 pen. comma 3 L. cost. 1/1989, se ne deduce, a prescindere dal caso Diciotti, che non può essere negata l'autorizzazione a procedere contro un Ministro solo per avere agito a seguito di una scelta dell'Esecutivo³⁶. Diversamente, come più commentatori hanno osservato, anche reati più gravi del sequestro di persona potrebbero essere autorizzati³⁷, mentre nello Stato di Diritto tutti i poteri sono soggetti alla legge il che implica che un ministro non possa fare quello che vuole, neppure sul piano della tutela della sicurezza, ma solo quello che gli permette la legge³⁸.

Peraltro, persistendo la politica dei "porti chiusi", altre vicende analoghe potrebbero determinare ulteriori inchieste delle Procure competenti su ipotesi di reati ministeriali: la Procura della Repubblica di Roma, ad esempio, ha recentemente trasmesso per competenza a quella di Siracusa – che ne ha annunciato l'invio a Catania perché ne venga investito il Tribunale dei Ministri – gli atti relativi al "sequestro di persona" configurabile ai danni di 47 migranti (tra cui 13 minorenni) trattenuti a bordo della nave "Sea Watch", battente bandiera olandese. Sembra proprio un altro caso-Diciotti³⁹.

³⁶ In tal caso, anche in Italia, potrebbe trovare applicazione la teoria dell'«esecutivo unificato», ben illustrata nel film "Vice – L'uomo nell'ombra" di Adam McKay sulla storia di un potente Vice Presidente degli Stati Uniti, Dick Cheney: una teoria secondo cui il governo può stabilire procedure senza tener conto degli altri poteri (così, l'Autore in *I diritti e l'alibi della sicurezza*, *La Repubblica*, 1 febbraio 2019).

³⁷ "[...] in ogni caso, ai fini del giudizio di «preminenza» dell'interesse pubblico, anche il Senato non dovrebbe omettere di valutare [...] se siano stati lesi interessi di per sé di «valore» superiore, anche dal punto di vista costituzionale, come quelli che si riconducono al rispetto di diritti umani fondamentali, e se siano stati rispettati criteri di proporzionalità" (V. ONIDA, in *I criteri per valutare la condotta del Ministro*, *Corriere della Sera*, 9 febbraio 2019).

³⁸ Così G. CAROFIGLIO in *Atto politico non è potere totale*, *La Repubblica*, 27 agosto 2018). Nello stesso articolo G. Carofiglio ha posto queste significative domande: "Se un ministro, per ragioni politiche, ordinasse alla polizia o all'esercito di concentrare in uno stadio un gruppo di manifestanti riottosi e di tenerceli per qualche giorno, o per qualche settimana, sarebbe un sequestro di persona plurimo o un atto politico non perseguibile penalmente? "Se un ministro, per ragioni politiche, ordinasse alla polizia o all'esercito di sparare sulla folla – o magari su un barcone di migranti – si tratterebbe di un omicidio plurimo o di un atto politico non perseguibile penalmente?".

³⁹ G. BIANCONI e F. SARZANINI, *Sequestro di persona. Sea Watch, Salvini rischia un altro caso Diciotti*, *Corriere della Sera*, 28.3.2019).

7. In nome della sicurezza tutto si giustifica, ma la sicurezza non vince sui diritti fondamentali

Si è già precisato come molte delle criticabili scelte attuate in tema di politiche dell'immigrazione siano state pubblicamente giustificate in nome della "sicurezza", sbandierata come priorità assoluta: certamente essa è un diritto dei cittadini, ma ormai anche un efficace brand pubblicitario, fino a potersi qualificare spesso "sicurezza immorale"⁴⁰. Fu così ai tempi della *war on terror*, che – come spiegò Z. Bauman – consentì di introdurre negli Stati Uniti ed altrove (ma non in Italia), in nome del contrasto del terrorismo, norme e prassi limitanti i diritti dei cittadini ma da loro tollerate. E così avviene adesso in Italia per fronteggiare i problemi del fenomeno migratorio: la soluzione ideale è diventata, in nome appunto della sicurezza, quella già ricordata⁴¹ di non far arrivare migranti in cerca di protezione o, se già accolti, di sbarazzarsene nel maggior numero e nel minor tempo possibile. Tutto già visto, dieci anni fa.

7.1 Tutto già visto dieci anni fa: i "pacchetti sicurezza" degli anni 2008/2009⁴²

Come dimenticare i "pacchetti sicurezza" degli anni 2008/2009?

Nell'aprile del 2008, il Popolo della Libertà e la Lega avevano stravinto le elezioni politiche dopo la crisi, le dimissioni del governo Prodi ed il fallimento dei tentativi del capo dello Stato di dar vita ad un altro governo.

L'Italia sembrò subito aver cambiato pelle: il tema della sicurezza, calato sulla paura e insofferenza della gente, era diventato immediatamente la priorità del nuovo governo, favorendo l'estendersi di una xenofobia incontrollata.

Il 21 maggio 2008, da poco insediatosi il nuovo governo, la presidenza del Consiglio dei ministri aveva emesso un decreto che prevedeva, tra l'altro, l'identificazione e censimento delle persone, *anche minori di età*, e dei nuclei familiari presenti nei campi delle comunità nomadi, *attraverso rilievi segnaletici*. La dura reazione del Parlamento

⁴⁰ Definizione di C. BONINI. *La Repubblica*, 3.1.2019).

⁴¹ Si rimanda alla parte finale del par. n. 2.

⁴² I commenti che seguono in questo paragrafo sono tratti spesso dal libro, dell'autore di questo articolo, *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, 2010.

europeo aveva determinato la limitazione di quelle misure solo «a casi estremi», quando cioè le impronte digitali dei bambini fossero «strettamente necessarie e come ultima possibilità di identificazione».

Due giorni dopo, il 23 maggio, il governo aveva varato un decreto legge intitolato «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito in legge 24 luglio 2008 n. 125. La sua filosofia appariva evidente sin dalla nuova denominazione dei Centri di permanenza temporanea per gli immigrati irregolari, che da allora si chiamarono «Centri di identificazione ed espulsione»⁴³, anche quelli luoghi di una vera e propria detenzione amministrativa fino a 18 mesi, senza colpa e reati.

Con il decreto, veniva introdotta nel codice penale anche la nuova aggravante per i reati commessi da un soggetto che si trovi illegalmente nel territorio nazionale: sin da allora il migrante «clandestino» diventava nemico ed il diritto-dovere d'asilo vacillava dimenticato.

In quel contesto, non poteva mancare l'esercito. In sede di conversione in legge del «decreto sicurezza» del maggio del 2008, veniva anche previsto l'utilizzo di tremila soldati per pattugliare le strade delle città e per tutto il 2009, giornali e tv continuarono a diffondere i ripetuti annunci del governo: sempre più soldati nelle strade per la nostra sicurezza!

L'enfaticizzazione del tema della sicurezza, già sfruttata in occasione dei due citati decreti legge di maggio, favoriva intanto la proliferazione di illogici divieti, il moltiplicarsi di episodi di xenofobia e l'assalto al principio costituzionale della libertà di culto.

Anche per tutto il 2009, la sicurezza continuò a costituire, nelle declamazioni politiche, la ragione di numerosi interventi legislativi di governo e Parlamento. I problemi e i dubbi manifestati nell'anno precedente dai giuristi addirittura si moltiplicarono, mentre decreti legge si incrociavano con disegni di legge anticipandone i contenuti, norme bocciate dal Parlamento venivano riproposte sotto forma di emendamenti ad altri disegni di legge, facendoli lievitare a dismisura. Le mozioni di fiducia puntualmente arrivavano, alla fine, a vincolare tutti e soffocare il dibattito politico.

Grazie ad una ventina di franchi tiratori della maggioranza ed al voto a scrutinio segreto veniva inizialmente bocciata la norma sul trat-

⁴³ Solo con il d.l. Minniti (decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, conv. con L. 13 aprile 2017, n. 46, recante: «Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.» la denominazione sarebbe stata cambiata in «*Centri di permanenza per il rimpatrio*»).

tenimento fino a 180 giorni nei Centri di identificazione ed espulsione degli immigrati irregolari, ma la norma sul maxi-trattenimento e quella sulla costituzione delle "ronde", tecnicamente «associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale», vennero inserite in corsa, come emendamenti, nel disegno di legge denominato «pacchetto sicurezza» e definitivamente approvate, insieme al resto, il 2 luglio del 2009 con mozione di fiducia. Il presidente della Repubblica, nel promulgare la legge, indirizzava una lettera al presidente del Consiglio Berlusconi e ai ministri Maroni ed Alfano, esponendo le sue «perplexità e preoccupazioni» riguardanti la tecnica redazionale della legge ed auspicando *«una rinnovata riflessione, che consenta di approfondire la loro coerenza con i principi dell'ordinamento e di superare futuri o già evidenziati equivoci interpretativi e problemi applicativi»*. Tra le disposizioni oggetto dei rilievi, quelle che avevano introdotto il reato di immigrazione clandestina e quelle che attribuivano ai sindaci la possibilità di avvalersi della collaborazione di associazioni dei volontari per la sicurezza (cioè le ronde).

L'appello del capo dello Stato ad una approfondita riflessione sugli aspetti critici del «pacchetto sicurezza», non aveva alcun esito o risposta nonostante l'attenzione promessa dalla maggioranza di governo.

Vennero così introdotti, tra l'altro:

- requisiti più stringenti per chi volesse ottenere la cittadinanza attraverso il matrimonio con un italiano;
- il contributo di duecento euro per istanze e dichiarazioni per «acquisto, riacquisto, rinuncia e concessione della cittadinanza»;
- la tassa di soggiorno da ottanta a duecento euro per richieste di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno;
- i test di conoscenza della lingua italiana (ricordate l'oste italiano della poesia di Brecht?) per chi, arrivato nel nostro paese, intendesse ottenere permessi di soggiorno di lunga durata;
- il carcere fino a tre anni di reclusione per chi dava in alloggio o in affitto un immobile (che sarebbe stato obbligatoriamente confiscato) ad uno straniero al fine di trarne un ingiusto profitto;
- il registro dei senza casa (subito, e giustamente, definito «schedatura dei clochard»).

Famiglia Cristiana, in un editoriale del 15 febbraio 2009, aveva così denunciato il clima che si diffondeva nel Paese: *«Il soffio ringhioso di una politica miope e xenofoba, che spira nelle osterie padane, è stato sdoganato*

nell'aula del Senato della Repubblica [...]. Nessuno ha colto il suo grido d'allarme e l'Italia precipita, unico Paese occidentale, verso il baratro di leggi razziali, [...] con cittadini che si organizzano in associazioni paramilitari, al pari dei «Bravi» di don Rodrigo, registri per i barboni, prigionieri virtuali solo perché poveri estremi, permesso di soggiorno a punti e costosissimo”.

Il 19 novembre del 2009, il Consiglio dei Ministri approvava il Dpr denominato *“Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari”*, contenente la seguente previsione: *“Ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, c. 1, della L. 24 febbraio 1992, n. 225 [...] è prorogato fino al 31 dicembre 2010 lo stato di emergenza nel territorio nazionale per fronteggiare l'afflusso di extracomunitari nel territorio nazionale”*. Una decisione assunta per la *“necessità di continuare a fronteggiare la persistente situazione di criticità [...] con l'esercizio di poteri straordinari, mediante interventi e provvedimenti di natura eccezionale”*.

Si moltiplicarono gli appelli di intellettuali alla mobilitazione contro il razzismo e duecentomila persone scesero in piazza a Roma, il 17 ottobre del 2009, per una storica manifestazione nazionale antirazzista promossa dalla Cgil e da un larghissimo schieramento di forze sociali e politiche. Ed il 1° marzo del 2010, cortei e manifestazioni vennero organizzati in sessanta città al grido di «Non siamo criminali, non siamo clandestini, ecco a voi i nuovi cittadini» o «Siamo uomini e donne come voi»: trecentomila furono le persone italiane e straniere impegnate per dire stop al razzismo.

Merita un approfondimento, però, il tema delle ronde che evidentemente affascinava anche l'opposizione o parte di essa.

Già a febbraio del 2009, quando la norma sulle ronde non era stata ancora approvata, il paese aveva assistito ad una vera e propria gara a varare le ronde di partito, che così cessavano di essere solo un capriccio leghista. Il capogruppo di Forza Italia-Popolo della libertà al Consiglio regionale veneto, ad esempio, aveva dettato un comunicato stampa invitando i cittadini a farsi avanti⁴⁴. Forse era stato ad un passo dal farlo anche il Pd a Milano, vista la “brillante” proposta che, nella stessa direzione, aveva lanciato addirittura nel giugno del 2008 il segretario regionale lombardo Maurizio Martina: presidenti di province (compreso il milanese Penati, poi non rieletto), sindaci ed amministratori del Pd avevano infatti presentato a Milano un pacchetto di «misure concrete e praticabili [...] in un quadro di sicurezza partecipata che coinvolge i citta-

⁴⁴ *Il Corriere della Sera*, 7 febbraio 2009.

dini». Al punto n. 7, vi si prevedeva l'istituzione di un «corpo di volontari della Polizia Municipale, composto da privati cittadini che, dopo un'adeguata formazione [...] possono svolgere insieme ai Vigili servizi di pattugliamento del territorio». Ma non chiamatele «ronde padane» avevano avvertito quelli del Pd: avrebbero forse preferito la denominazione di «ronde democratiche», dimenticando che la cura della sicurezza pubblica è una funzione tipica delle istituzioni dello Stato, come stabilito anche nell'art. 117 della Costituzione.

Sempre Penati, a febbraio del 2009, faceva sapere attraverso un comunicato stampa che la Provincia di Milano – di cui era all'epoca presidente – avrebbe stanziato duecentocinquantamila euro per i sindaci intenzionati ad istituire ronde di ex carabinieri e poliziotti⁴⁵.

Già prima della definitiva approvazione della legge, intanto, nascevano le ronde politicamente orientate: una di queste associazioni di volontari si presentava pubblicamente esibendo saluto a braccia tese, uniformi grigie o kaki, stivaletti di pelle nera, nera pure la cravatta come la cintura ed il berretto con tanto di aquila in evidenza, fasce al bicipite con impresso il sole – nero, manco a dirlo – a dodici bracci.

Tragico, intanto, continuava ad essere il diario della politica dei respingimenti, con centinaia di persone affogate in mare in ripetuti e ravvicinati tragici naufragi mentre anche all'epoca la soluzione politica dei duri scontri tra Italia e Malta sulle persone da far sbarcare (a Lampedusa o a Malta?) sembrava più importante del salvataggio in mare, nonostante le critiche delle Nazioni Unite (attraverso la presa di posizione dell'Alto commissario per i diritti umani Navi Pillay), di Amnesty International, Save the Children, Caritas, Medici senza Frontiere e della Chiesa (Vaticano, Cei, *L'Osservatore Romano*).

La conseguenza di tutto questo era, anche allora, la politica dell'“*aiutiamoli a casa loro*”, cioè il ritorno dei richiedenti asilo all'inferno dei campi libici di cui le organizzazioni umanitarie già da tempo denunciavano, proprio come oggi, le condizioni intollerabili.

In sostanza, l'Italia, tra il 2008 ed il 2009 ha assimilato una sequenza di cosiddetti “Pacchetti Sicurezza” (e la loro natura di legislazione a rischio di xenofobia), succedutisi con rapidità tale – attraverso emendamenti, richieste di fiducia e decreti legge convertiti in legge – da rendere difficile persino l'orientamento del giurista. Esattamente come oggi.

Si conferma, dunque, anche attraverso la storia recente del nostro Paese, la valenza simbolica del termine sicurezza, non a caso posto a

⁴⁵ *La Repubblica*, 23 febbraio 2009.

base anche della riforma dell'istituto della legittima difesa e del connesso eccesso colposo di cui agli artt. 52 e 55 c.p., approvata definitivamente il 28.3.2019: un termine utilizzato per provvedimenti che rispondono alla necessità di ciò che i cittadini percepiscono (o che viene fatto loro percepire) anziché alla dimensione reale della sicurezza che deve essere loro assicurata, anche attraverso l'attenzione dovuta al degrado delle periferie urbane ed a positive logiche di inclusione.

8. Il rischio di espansione del razzismo e del neofascismo e la sua incidenza sul tema della immigrazione

Molto spesso, nei dibattiti riguardanti le politiche in tema di immigrazione, la domanda che ricorre è se il clima che il Paese sta vivendo sia anche caratterizzato da crescente xenofobia se non addirittura da nuove forme di fascismo. La motivata risposta spetta allo storico ed al sociologo, ma è innegabile che la crescita dell'una e dell'altra tendenza sia palpabile in più parti del mondo, Italia inclusa, e che favorisca ripetute violazioni del diritto-dovere di solidarietà.

Lo stesso Presidente della Repubblica Mattarella ha più volte lanciato l'allarme ricordando tra l'altro che *"il veleno del razzismo continua a insinuarsi nelle fratture della società e in quelle tra i popoli. Crea barriere ed allarga le divisioni. Compito di ogni civiltà è evitare che si rigeneri"*⁴⁶. Ed altrettanto ha fatto il Vice Presidente del CSM, Davide Ermini, nel suo intervento alla Sinagoga Tempel di Cracovia in occasione del Viaggio della Memoria organizzato dal Miur e dall'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (Ucei)⁴⁷.

Parole che evocano una visione diversa da quella di chi ha parlato di "immigrati palestrati" cui non dovrebbe essere permesso di scendere dalle navi o di chi, pur nell'ambito di un legittimo confronto politico, dovrebbe preoccuparsi di non alimentare sentimenti estremi, ad esempio con continui riferimenti alla necessità di abolire la legge Mancino sui reati motivati da odio razziale, senza neppure sapere che le norme di tale legge che punivano i reati di propaganda e istigazione per motivi di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, nonché per quelli aggravati da tali finalità ormai non esistono più perché trasferite nel Codice Penale. Ogni dichiarazione di stampo

⁴⁶ *L'allarme di Mattarella sul razzismo, Il Corriere della Sera*, 26 luglio 2018.

⁴⁷ *Ag. Dire, Cracovia*, 20.1.2019.

razzista, peraltro, come affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, non può in alcun modo essere oggetto della protezione che si deve accordare alla libertà di espressione.

Purtroppo, però, anche in Italia episodi di aggressioni violente, insulti e minacce di tale matrice (anche con scritte sui muri delle città) si moltiplicano dovunque, dal Nord al Sud, passando per il Centro e le isole: sui bus, per strada, davanti o dentro locali pubblici, raid con mazze pesanti, gente che spara "per caso" o "per errore" (anche piombini con fucili ad aria compressa), guarda caso attingendo sempre immigrati di colore (9 episodi solo tra giugno e luglio del 2018)⁴⁸. Qualche insegnante ha ritenuto persino di poter far capire ai propri alunni cos'è la discriminazione insultando allievi di colore! Ma in Italia ed in altre parti del mondo ci sono state anche stragi: quella di 12 braccianti nel foggiano il 6 agosto del 2018 e quella tentata di Macerata del febbraio 2018, ad opera di Luca Traini, "sovranoista pentito"⁴⁹, nonché idolo di Brenton Tarrant, il palestrato autore della strage di islamici del 15 marzo 2019 in due moschee di Christchurch in Nuova Zelanda, che – attraverso il web – manteneva contatti nel mondo con la destra razzista, negazionista e suprematista⁵⁰ e che, in un testo di 74 pagine intitolato *"The great replacement"*, scritto prima della strage, si è presentato come un uomo qualsiasi, "regular"⁵¹. Si moltiplicano poi celebrazioni e tentate celebrazioni della marcia su Roma e saluti romani nei cimiteri e negli stadi, manifestazioni di stampo fascista di associazioni che ormai non si nascondono ed i cui leaders ricevono talvolta legittimazione e riconoscimenti da importanti politici, uno dei quali ha recentemente parlato di "razza bianca in pericolo". Partendo dalla strage neozelandese, ma riferendosi anche all'Europa, il politologo francese Olivier Roy definisce "neonazisti" gli autori di questi episodi, *"pagani bianchi che si vedono come paladini della razza bianca e vogliono cacciare i neri [...] perché la democrazia occidentale non sa difendersi, è imbecille contro l'immigrazione-invasione dei migranti neri o comunque di pelle scura"*⁵².

⁴⁸ L'Ufficio nazionale antidiscriminazione (UNAR) della Presidenza del Consiglio ha rilevato una crescita nel 2018 del 10% rispetto al 2017 dei casi di discriminazione etnico razziale, per una quantità di 3.260 in un anno, cioè 9 al giorno in ogni parte d'Italia (*La Repubblica*, 1.3.2019).

⁴⁹ P. SANSONETTI *L'odio al posto delle idee: la lunga strada del razzismo e poi del terrore*, *Il Dubbio*, 16.3.2019.

⁵⁰ F. TONACCI, *Zero amici, le notti al pc, il folle apprendistato del terrorista bianco*, *La Repubblica*, 23.3.2019.

⁵¹ Analisi di R. CALASSO, *Corriere della Sera - la Lettura*, 31.3.2019.

⁵² O. ROY, *Una guerra neonazista, più razziale che religiosa*, *Corriere della Sera*, 16.3.2019.

Tornando all'Italia, anche nella Relazione annuale del Dis (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza), consegnata a fine febbraio 2019 al Parlamento, viene ricordato l'aumento di casi di violenza o di discriminazione di stampo razziale (già oggetto di attenzione del Commissario ai diritti umani nell'ONU)⁵³ e sottolineato il rischio concreto che, in vista delle elezioni europee, possano aumentare gli episodi di intolleranza nei confronti degli stranieri e la conflittualità fra antifascisti ed estremisti di destra. Ma nessuno sembra volere interrogarsi sull'esistenza di un rapporto di causa ed effetto tra una politica che grida "prima gli italiani" e gli episodi di aggressività contro i neri (compresi i neri italiani e i neri bambini)⁵⁴.

Fatti simili, moltiplicatisi negli ultimi anni, sono stati approfonditamente raccontati dal giornalista Paolo Berizzi nel suo recente libro d'inchiesta *Nazitalia* (2018), minacciato ed insultato come tanti altri suoi colleghi capaci di inchieste altrettanto coraggiose.

L'Italia si divide fra chi minimizza o dà la colpa all'«immigrazione fuori controllo» e chi assicura che «il fascismo in Italia è morto per sempre». Intanto, nuovi fascismi si nascondono dietro il paravento del sovranismo e del nazionalismo e riaffiorano slogan e termini che si pensavano assopiti nelle pieghe degli anni. «Prima gli italiani» è ormai lo slogan politico più diffuso, e non solo nell'estrema destra, uno slogan che ormai fa rima con quello di «lotta agli immigrati». Unitamente all'odio che crea consenso⁵⁵, si lasciano crescere e contestualmente si sfruttano le paure della gente da un lato, e lo schiavismo visibile in molte aziende del Nord e nei campi di raccolta del Centro e del Sud Italia, dall'altro, nonostante il "caporalato" sia vietato dalla legge n. 199/2016 (che porta il nome dell'ex ministro Martina, "oggi molto taciturno"⁵⁶).

L'Italia, insomma, sembra un Paese che ha riscoperto il fascismo e ne tollera manifestazioni esplicite o ambigue di propaganda. Sottovallutazione da parte dei cittadini e della politica o, ad opera di una parte di questa, tentativo di strumentalizzazione e ricerca del consenso?

⁵³ *Corriere della Sera*, 11.9.2018.

⁵⁴ M. SERRA, *La maschera della paura*, *La Repubblica*, 22.2.2019.

⁵⁵ Luciano Violante, già nel 2017, ha ricordato come si tratta di un consenso in crescita in varie parti del mondo: dagli Stati Uniti all'Olanda, dall'Austria alla Repubblica ceca, dalla Germania all'Ungheria e Polonia, paesi – questi ultimi – sostanzialmente privi di immigrati (*Quell'odio verso gli immigrati che crea consenso*, *Corriere della Sera*, 10.11.2017).

⁵⁶ Si legga in proposito l'efficace articolo di P. BATTISTA, *L'imbarazzante silenzio su nuovo schiavismo*, *Corriere della Sera*, 19.1.2019.

È certo che, di fronte a queste tendenze, sembra “postergata” la nostra Costituzione che pure, con il suo articolo 3, è l’argine contro i razzisti ed i razzismi, così come lo sono altre Costituzioni europee e tutte le Carte dei diritti fondamentali ratificate dall’Italia.

9. Cosa fare? La risposta dei politici, del mondo della informazione, dei giuristi e dei cittadini

La situazione sin qui descritta merita risposte omogenee e corrette da parte di ogni settore sociale del Paese dotato di un minimo di cultura e senso del dovere civico.

La risposta dei politici appare inevitabilmente variegata, a seconda degli schieramenti di appartenenza e della loro collocazione o meno nella maggioranza di governo. Ciononostante non è fuori dalla realtà pretendere da tutti, pur nel rispetto dei diversi orientamenti, di non alimentare sentimenti estremi e di abbandonare le logiche populistiche, sintetizzabili nell’espressione “*aiutiamoli a casa loro*”, che prova la volontaria ignoranza delle ragioni che spingono i migranti ad abbandonare le rispettive patrie⁵⁷, “una frase ripetuta mille volte dai vari governi ma sempre tradita nei fatti”⁵⁸. Occorre invece mettere in campo freddezza e ragione nella gestione dell’emergenza immigrazione, nello studio delle politiche di accoglienza ed integrazione nel lungo periodo e dei passi realmente utili per il necessario coinvolgimento dell’Europa, la quale non è affatto nostra nemica, né impoverisce il nostro Paese⁵⁹.

⁵⁷ Tali ragioni sono così schematizzate da don Luigi Ciotti (*Lettera a un razzista del terzo millennio*, 2019): 1) il Sud del mondo (e l’Africa in particolare) è stato colonizzato, sfruttato e depredato dall’Occidente che ora pretende che chi vive nella fame, nella siccità o fugge le guerre accetti passivamente il suo destino; 2) la denutrizione crescente (821 milioni di persone nel mondo risultano denutrite: cioè, un abitante del modo su nove); 3) i cambiamenti climatici, causa principale della denutrizione, come ricordato da Papa Francesco anche nell’enciclica *Laudato si*; 4) le guerre che determinano alta percentuale dei civili tra le vittime (tra il 90 ed il 95%) e che si nutrono di bombardamenti e del mercato delle armi, diventando così convenienti per chi le vende.

⁵⁸ G.A. STELLA, *Le false promesse fatte ai migranti*, *Corriere della Sera*, 20.3.2019.

⁵⁹ M. MAGATTI, *Il vittimismo nazionale ci allontana dal mondo*, *Corriere della Sera*, 3 marzo 2019). Ma non paiono ispirate al dovuto rispetto per l’Europa e per l’ONU – aggiunge lo scrivente – alcune recenti polemiche e “minacce” come quelle di tagliare i fondi dovuti, di porre il veto al bilancio, o il divieto di sbarco ai migranti e di approdo alle navi che li salvano per costringere l’Europa alla dovuta accoglienza o – ancora – la definizione di “organismo screditato” affibbiata da un Ministro del nostro Governo al Commissariato Diritti Umani tenuto a verificare eventuali atti di razzismo.

Anzi, “sarebbe utile all’Italia più Europa, non meno”, nonostante “sia forte, in epoca di nazionalismi galoppanti, la tentazione di far valere la tradizionale sovranità degli Stati”⁶⁰. Come ha scritto Valerio Onida⁶¹, si deve governare il fenomeno tenendo presenti i doveri di solidarietà umana e internazionale che impongono leggi e misure omogenee che aprano i porti e le porte dei Paesi europei ad una immigrazione legale (attraverso un numero di visti di ingresso legale, rilasciati nei Paesi di origine, pari almeno a quelli di coloro che vengono oggi “accolti” come naufraghi), mentre “i migranti accolti in emergenza, anziché essere lasciati a se stessi, limitandosi a fornire loro un tetto e i pasti fino al compimento delle procedure di richiesta di asilo o di protezione”, dovrebbero essere distribuiti “opportunamente sul territorio con interventi diretti a conoscerne e valorizzarne le caratteristiche, le capacità e le aspirazioni, coinvolgendoli fin da subito in attività formative e in lavori socialmente utili [...] con mezzi assicurati anche dal Governo, evitando così che restino del tutto inattivi o, addirittura, diventino preda di giri criminali” o di sfruttatori. “Certo non è facile, ma non per questo meno necessario”.

Serve, in sostanza, il coraggio di assumere posizioni impopolari e, nell’immediatezza, anche poco fruttuose sul piano del consenso elettorale, con la consapevolezza che la fedeltà ai principi su cui si fondano le democrazie, pur se talvolta faticosa, alla fine paga. “Se noi chiediamo agli italiani di far lavorare gli onesti ed espellere i criminali, chi dirà di no?”⁶².

Bell’esempio di tali auspicabili scelte è stato quello di vari Sindaci e di altri pubblici amministratori che, in ogni parte d’Italia, a differenza di taluni loro colleghi favorevoli alla chiusura delle moschee, si sono schierati a favore dall’accoglienza, impegnando energie e risorse ormai negate o difficili da trovare a seguito delle scelte governative e del citato decreto-sicurezza.

Insomma, se è vero che, per usare le parole di Mercedes Sosa, “*todo cambia*” ed i cicli storici si avvicinano con scadenze più brevi di quelle del passato, anche quello che stiamo vivendo sarà dimenticato. Bisogna esserne convinti. O almeno sperarlo.

Ai molti giornalisti che non osservano scrupolosamente le regole

⁶⁰ V. ZAGREBELSKY, *Un’azione umanitaria che non significa solidarietà con l’Italia*, a proposito della decisione del governo spagnolo di aprire il porto di Valencia alla nave Aquarius ed al suo carico umano (*La Stampa*, 12.6.2018).

⁶¹ Impegno, programmi, fondi per gestire l’immigrazione, *Il Corriere della Sera*, 28.7.2018.

⁶² P. BORGNA, *Espellere ci costa. Bisogna scegliere in modo oggettivo*, *Il Fatto Quotidiano*, 7.6.2018.

della corretta informazione va richiesto di prestare la massima attenzione al tema della immigrazione, con approfondimenti seri, documentati e soprattutto liberi: ricercare la verità dei fatti spetta anche a loro, come al PM nelle indagini giudiziarie.

Non sempre questo avviene, anche perché le modalità della moderna informazione, in modo particolare di quella ormai dominante (o quasi) sul web, impongono assoluta rapidità di diffusione delle notizie, spesso senza le verifiche necessarie. Titoli degli articoli ad "effetto speciale", privi di corretta ricostruzione dei fatti e di conseguenti riflessioni esauriscono il dovere informativo. Ma bastano per attirare l'attenzione del lettore.

Sorprende, ad esempio, che in occasione della citata scelta del Senato di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'Interno per il caso Diciotti, sia prevalsa, negli articoli pubblicati il giorno successivo l'attenzione allo scontro politico sottostante ed alla "commozione del Ministro dell'Interno" senza alcun approfondimento giuridico del tema in discussione⁶³.

Ed altrettanto va detto a proposito della pubblicazione di notizie di fonte governativa, che confermerebbero la bontà delle scelte in tema di politiche della immigrazione, secondo cui sarebbero enormemente diminuiti i numeri dei migranti arrivati in Italia e dei morti in mare, mentre sarebbero aumentati quelli degli espulsi. Una verità tutt'altro che pacifica: "...promettere di riempire gli aerei è facile, passare ai fatti è tutt'altra storia", ha scritto Milena Gabanelli⁶⁴, spiegando le ragioni dell'immutato numero degli espulsi (media di 18 al giorno) nel periodo del Governo Gentiloni ed in quello del Governo Conte, riconducibile alla mancata attuazione degli accordi con gli Stati che devono riprendersi gli irregolari, alle difficoltà di portare a compimento le procedure di identificazione ed al basso numero dei Cpr (Centri per il rimpatrio) che a dicembre erano solo 7 (due in Sicilia e in Puglia, uno in Lazio, Basilicata e Piemonte), per un totale di 715 posti, nonostante il piano fosse di aprirne uno in ogni regione.

Al ceto dei giuristi, composto da accademici, avvocati e magistrati compete realizzare una virtuosa sinergia tecnica e morale, idonea a svelare le verità storico-giuridiche dei fatti e dei principi in discussione, così determinando una efficace "contronarrazione". Occorrono

⁶³ Brillante eccezione è stato il pezzo di L. FERRARELLA pubblicato su *Il Corriere della Sera* il 21.3.2019, *Caso Diciotti, i Ministri ora possono ledere i diritti fondamentali*.

⁶⁴ *Perché siamo fermi a 18 espulsi al giorno*, *Corriere della Sera*, 4 marzo 2019.

risposte unitarie come quella che, per restare ad un esempio recente, sarebbe stata opportuna dopo affermazioni sorprendenti come quelle del Presidente della sezione distaccata del T.A.R. di Brescia il quale, in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario, ha dichiarato pubblicamente, nel lodare *"un esecutivo finalmente non più pavido"*, che è ora di finirla con le *"penose litanie"* sui diritti fondamentali dell'uomo⁶⁵.

Un bell'esempio della spinta verso il necessario sforzo comune è stata la recente pubblicazione, frutto del lavoro congiunto di Consiglio Superiore della Magistratura, Consiglio Nazionale Forense, Senato ed Unione delle comunità ebraiche italiane, del libro dal significativo titolo *Razza e inGiustizia, gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi ebraiche*, ma confortanti sono pure le crescenti iniziative (convegni aperti, documenti, riviste ed altro) che, sempre più frequentemente, stanno adottando non solo qualificate Associazioni come l'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), l'ANM (Associazione Nazionale Magistrati), l'Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani e l'Unione delle Camere Penali, ma anche giuristi di diversa estrazione (come quelli che, richiamando le Convenzioni in vigore, hanno firmato il 14.3.2019 l'"Appello per il rispetto dei diritti fondamentali di tutti gli individui") e numerosi soggetti istituzionali.

Encomiabilmente, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano, con decisione unanime, ha inoltrato il 4.2.2019 al Presidente del Consiglio dei Ministri la propria delibera con cui si esprime viva preoccupazione per la situazione in atto e gli si chiede, anche perché avvocato, di *"garantire sempre, nelle sue funzioni istituzionali di guida del Governo del Paese, il rispetto dei diritti fondamentali dell'Uomo e del Minore"*, sottolineando che *"l'Italia è uno Stato di diritto e che le scelte politiche del Governo in ordine alla gestione dei flussi migratori e dell'accoglienza dei richiedenti asilo o protezione internazionale devono esprimersi con modalità conformi ai diritti fondamentali della Persona quali riconosciuti dalla Costituzione e dalla Convenzione E.D.U."*.

Si succedono, infine, iniziative giurisdizionali in senso stretto di pubblici ministeri ed organi giudicanti di merito e di legittimità:

- in molte Procure della Repubblica, fermo restando il dovere di procedere con determinazione per ogni tipo di reato (a partire da quelli ascrivibili a trafficanti di esseri umani), vengono ormai considerate prioritarie (come normativa procedurale e circolari consiliari con-

⁶⁵ *La Repubblica*, 21 marzo 2019.

sentono) le indagini per i reati motivati da ragioni di odio e discriminazione etnico-religiosa; si adottano misure organizzative (a partire dalla costituzione di Gruppi di magistrati e polizia giudiziaria specializzati) anche in vista di una più rapida trattazione dei ricorsi avverso il diniego di asilo politico; si stipulano altresì protocolli con le Cooperative sociali che gestiscono i migranti che ne consentano l'utilizzo quali volontari in attività lavorative nei Palazzi di Giustizia;

- molti Tribunali emettono sentenze interpretative di alcune norme del Decreto Sicurezza che correttamente salvaguardano i diritti dei migranti⁶⁶;

- la Corte di Cassazione - I^a Sez. Civile, su conforme parere della Procura Generale, ha dichiarato la irretroattività della nuova normativa in tema di abrogazione della protezione umanitaria (sent. 4890/2019), escludendo, cioè, che il dl 113/2018 possa applicarsi ai procedimenti amministrativi già iniziati davanti le Commissioni territoriali o ai giudizi in corso avverso i provvedimenti di accertamento o diniego del diritto, in adesione peraltro alla prevalente giurisprudenza di merito. La stessa Sezione della Corte ha pure annullato (con ordinanza del 19.2.19), per palese illegittimità, un provvedimento del Tribunale di Torino di convalida del trattenimento presso il CPR adottato dal Questore per motivi di pericolosità sociale nei confronti di un cittadino somalo, cui la Commissione territoriale per il diritto d'asilo aveva revocato lo *status* di rifugiato, senza la dovuta comunicazione allo straniero dell'avvio della procedura né audizione personale, invocando le particolari esigenze di celerità previste dall'art. 7, c. 1, L. 241/90.

Inevitabilmente, non mancherà chi accuserà la Magistratura di forzare l'interpretazione delle leggi e di violarle in nome di opzioni politiche: si tratta di un'affermazione divenuta da tempo una sorta di "ritornello" e proprio in tema di immigrazione e di connessi "pacchetti-sicurezza", già nel citato biennio 2008-2009, alcuni politici ripetevano ossessivamente che in Italia esiste una parte consistente della magistratura indisponibile a prestare ossequio alle scelte del potere legislativo. Naturalmente non è affatto così, i magistrati conoscono i loro doveri, a partire da quello della estraneità delle loro decisioni alle logiche poli-

⁶⁶ Recentemente, ad es., i Tribunali di Firenze e di Bologna ha riconosciuto il principio secondo cui ogni richiedente asilo che abbia presentato la domanda di protezione internazionale deve intendersi regolarmente soggiornante, in quanto ha diritto di soggiornare in Italia durante l'esame della domanda. Dunque, ha diritto alla iscrizione alla anagrafe diversamente da quanto previsto dall'art. 13 del Decreto Sicurezza.

tiche, ma ciò non comporta che essi non debbano interrogarsi, specie nella stagione del populismo⁶⁷, sulla conformità delle leggi che applicano alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo ed alla Costituzione. Hanno anzi il dovere di investire la Corte Costituzionale quando vi sia fondato e rilevante motivo di ritenere che tale conformità sia dubbia. Lo stesso Presidente Giorgio Lattanzi, nel corso della relazione sull'attività della Consulta, ha spiegato che anche la decisione del Senato di non concedere l'autorizzazione a procedere contro il Ministro dell'Interno potrebbe essere oggetto di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale dei Ministri di Catania, sulla cui ammissibilità deciderebbe la stessa Corte Costituzionale⁶⁸.

La legalità, come si è già osservato rispetto all'auspicabile applicazione della causa di non punibilità *ex art.* 54 c.p. ai soccorritori delle Ong⁶⁹, non può essere svincolata dall'umanità e talvolta riflessioni e provvedimenti dei giuristi possono persino alimentare ripensamenti del legislatore, spingendolo verso mutamenti delle normative approvate.

Proprio per ricordare tutto questo e per discuterne, nel settembre del 2009, fu organizzato uno storico convegno a Lampedusa, intitolato *Le frontiere del diritto, il diritto della frontiera*, cui parteciparono giuristi italiani e stranieri, inclusi insigni costituzionalisti, nonché rappresentanti di organizzazioni umanitarie, giornalisti ed esponenti del mondo cattolico, uniti dalla convinzione che le continue stragi di migranti che anche allora annegavano nel Canale di Sicilia non fossero il frutto del destino crudele, ma di un più ampio contesto in cui profughi e migranti erano ormai assimilati alle «scorie tossiche di cui bisogna disfarsi»⁷⁰.

Era ovviamente simbolica la scelta di tenere il convegno proprio a Lampedusa, porto d'approdo sognato dai migranti africani: parlando di dolore, rabbia e diritto fatto a pezzi, Luigi Ferraioli ricordò che «*Il diritto di emigrare fu il primo tra i diritti fondamentali ad essere teorizzato dal Cinquecento fino all'epoca della civiltà moderna. Servì a giustificare la colonizzazione che gli europei hanno attuato per cinque secoli, conquistando e ra-*

⁶⁷ Espressione efficace utilizzata da N. ROSSI, *I giudici nella stagione del populismo*, *Questione Giustizia*, 1.3.2019.

⁶⁸ *La Stampa*, 22.3.2019, *Per Lattanzi la Costituzione va bene così*.

⁶⁹ Si veda il par. 5.

⁷⁰ Espressione del giudice di Cassazione Domenico Gallo, commentatore attento delle violazioni del diritto umanitario in questo ed in altri settori.

pinando [...] ma quando l'asimmetria si è rovesciata [cioè quando non erano più gli europei ad emigrare], il diritto si è anch'esso rovesciato ed è diventato delitto». Riflessioni profonde che anche allora scivolavano via rapidamente, tra cronache di episodi di insofferenza razziale, aggressioni e violenze nei confronti di immigrati.

Chi scrive ricorda l'acqua pulita di Lampedusa che, in quel giorno di settembre, circondava una vecchia nave-cargo ormeggiata in una piccola rada: chissà se era servita a salvare qualcuno o a consegnarlo alle «prigioni usa e getta», da 180 giorni a testa.

Le caratteristiche del pur indispensabile impegno dei cittadini o, se si preferisce, della “società civile”, sono evidentemente diverse e riguardano innanzitutto la necessità di diffusione – nelle scuole, nei luoghi di lavoro, nelle piazze ed ovunque sia possibile – di conoscenza e cultura sui diversi aspetti del fenomeno migratorio e sulle molte e buone ragioni del pluralismo e dell'uguaglianza: crescerà così la “resistenza civile” di cui ha parlato G. Zagrebelsky a tutela dei diritti fondamentali, quella che nel 2018 si è manifestata a Lodi dove un'associazione di cittadini (“Coordinamento uguali doveri”), con la tutela legale dell'Asgi e del Naga di Milano, si è rivolta al Tribunale per ottenere l'annullamento di un provvedimento del Sindaco del Comune di Lodi che, all'inizio dell'anno scolastico 2018/19, vietava ai bambini figli di immigrati di frequentare le mense scolastiche alle stesse condizioni dei bambini italiani se le rispettive famiglie non fossero state in grado di produrre certificati attestanti la loro nullatenenza nei Paesi d'origine. Il numero dei bambini, nati quasi tutti in Italia, era stato calcolato tra i due ed i trecento, ma i genitori che si erano attivati avevano scoperto il tipo di documenti richiesto era molto difficile o addirittura impossibile da ottenere. Il predetto “Coordinamento”, nato proprio in seguito all'esplosione di questo caso, raccoglieva oltre 60mila euro grazie a donazioni di cittadini che permettevano ai figli degli immigrati di tornare a frequentare le mense previo pagamento di un ticket. Il 13.12.2018, però, il Comune di Lodi veniva condannato dal Tribunale di Milano per aver discriminato i bambini stranieri: la sentenza ordinava al Comune di “modificare il ‘Regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate’ in modo da consentire ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea di presentare la domanda di accesso a prestazioni sociali agevolate mediante la presentazione dell'Isee alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e dell'Unione Europea in generale”. Così i bambini stranieri, figli di immigrati, tornavano a frequentare le mense insieme ai compagni di classe.

Particolarmente significativa è apparsa anche la lettera inviata il 6.2.2019 al Presidente Mattarella, quale garante dei diritti umani e civili della Repubblica, sottoscritta da un migliaio di psicoanalisti appartenenti alle principali Associazioni del settore, a partire dalla S.P.I.: si intitola "Decreto sicurezza, noi psicoanalisti non possiamo tacere" e denuncia lo stato di sofferenza psicofisica e le difficoltà di vita dignitosa dei migranti "diventati fantasmi", vittime di un "razzismo crescente di cui una nazione civile dovrebbe vergognarsi", auspicando il risveglio dell'"altra Italia che esiste e inizia a esprimere il proprio profondo dissenso.

Le affollate manifestazioni che si vanno diffondendo in Italia, come quella dell'"Italia che dice no"⁷¹ del 2.3.2019 a Milano (assolutamente simile a quelle già ricordate del 2009 e del 2010), sono il segno di un risveglio delle coscienze di quanti non ignorano che i territori del Sud del mondo, dell'Africa in particolare, sono stati depredati e sfruttati dall'Occidente colonizzatore⁷².

Non è la prima volta, del resto, che viene richiesto ai cittadini italiani di respingere parole che pesano come pietre (come quelle di chi incoraggia la "caccia al migrante"), nonché programmi e prassi incompatibili con i principi di legalità su cui si fonda ogni democrazia. E' così che, negli "anni di piombo", è stata cancellata la logica del "*né con lo Stato, né con le Brigate Rosse*" e che, nel contrasto dei crimini mafiosi, è stata smentita l'affermazione secondo cui la mafia procura posti di lavoro e garantisce sicurezza.

10. Dalla parte dei sommersi: no ai muri, sì ai ponti

È così che crolleranno i muri che dividono: sia quelli di Trump al confine tra Stati Uniti e Messico, sia quelli che il sovranismo europeo sta erigendo, muri che ovunque finiscono con l'imprigionare chi li costruisce⁷³. È così che si moltiplicheranno i ponti di cui vi è bisogno e che il Papa ha auspicato. È così che ci ritroveremo dalla parte dei "sommersi" in mare e sulla terra, uniti a chi – non per sua scelta – è diverso da noi, a chi lascia la propria patria solo per la speranza di una vita dignitosa.

⁷¹ *La Repubblica* del 3.3.2019, titolo della prima pagina.

⁷² Lo ha ricordato, di recente, anche don Luigi Ciotti nel suo libro *Lettera a un razzista del terzo millennio*, 2019.

⁷³ Lo ha detto il Papa, ritornando da un viaggio in Marocco l'1.4.2019.

Del resto, che le strategie italiane di contrasto dell'immigrazione irregolare debbano essere riviste è esattamente quanto è stato auspicato anche dal capo dello Stato, a luglio del 2009, quando ha apposto la sua sofferta firma in calce alla promulgazione del «pacchetto sicurezza».

