volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Verso un nazionalismo autoritario

Autore: Alessandra Algostino

Il 28 novembre 2018 la Camera dei deputati ha definitivamente convertito in legge, con la coartazione delle libertà parlamentari legata alla questione di fiducia, il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 in tema di immigrazione e sicurezza (adottato per parte sua, come da più parti denunciato, in difetto dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione) (si veda: Il decreto Salvini: quando la ragione cede alla propaganda).

È un provvedimento fortemente lesivo dei diritti, che chiude confini e apre a nuove forme di "confino", un provvedimento costellato di incostituzionalità. Di esso si analizza qui la parte relativa all'immigrazione, riservando a un secondo intervento l'esame della parte più strettamente legata alla "sicurezza".

Sin dal titolo compare un *topos* classico, il connubio fra immigrazione e sicurezza, un mantra nelle legislazioni recenti sul tema della sicurezza, quale che sia il colore del Governo (per limitarsi a due esempi, la legge n. 94 del 2009 del Governo Berlusconi IV e il "pacchetto Minniti" del Governo Gentiloni): è una scelta le cui ragioni di fondo veicolano

un approccio *contro la Costituzione*.

Uno Stato in cui la Costituzione adotta come meta-principio quello personalista, riconosce il diritto di asilo con una norma di ampiezza senza eguali (art. 10, comma 3), apre a una comunità internazionale improntata a pace e giustizia (art. 11) dovrebbe vedere lo straniero in primo luogo come persona, con la sua dignità e i suoi diritti. Non sono mere aspirazioni utopiche: la Costituzione è al vertice del sistema delle fonti. Nel testo normativo in esame, invece, il migrante è visto come problema di sicurezza pubblica in sé (il nemico che suscita paure e contro cui canalizzare la rabbia sociale, distogliendo l'attenzione da un conflitto sociale segnato da crescenti diseguaglianze e da un progressivo annichilimento di una delle parti). La protezione internazionale e quella umanitaria sono visti come *status* non da garantire ma da circoscrivere, nella prospettiva che l'asilo più che un diritto sia un *escamotage* utilizzato dai migranti per occupare lo spazio *proprio* dei cittadini. Eppure l'asilo è garanzia dei diritti universali: subentra quando essi non sono garantiti. Ma se nemmeno l'asilo è riconosciuto, cosa resta dell'universalità dei diritti?

1. *L'asilo: un diritto in estinzione*

Uno dei tratti connotanti il decreto legge riguarda proprio la protezione umanitaria. Essa scompare. Non esiste più il permesso di soggiorno per motivi umanitari, rimangono solo alcune ipotesi specifiche, quali il permesso per casi speciali, per cure mediche, per calamità, per protezione speciale. Ma le tipologie di permessi contemplate non garantiscono tutela ai diritti inviolabili dell'uomo in senso ampio, *ex* art. 2 della Costituzione, nonché ai diritti previsti nei trattati internazionali e nelle norme consuetudinarie che riconoscono i diritti della persona umana e la sua dignità (violando gli articoli 10, comma 1 e 2, e 117, comma 1, Cost.). La protezione umanitaria risponde a esigenze di garanzia dei diritti che non riescono a trovare risposta negli strumenti previsti: una necessità tutt'altro che pretestuosa, come è dimostrato anche dal fatto che forme di protezione umanitaria sono contemplate in ben 20 fra i Paesi membri dell'Unione europea.

La protezione umanitaria nel corso del tempo è diventata un succedaneo del diritto di asilo costituzionale (art. 10, comma 3, Cost.), venendo a configurarsi, con un'interpretazione avallata anche dalla Cassazione, come una terza forma di asilo. Era un asilo "minore" rispetto al riconoscimento dello *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria: uno strumento che, insieme alle due ipotesi di protezione internazionale, – i cui presupposti (rispettivamente, in sintesi, timore fondato di subire una persecuzione e rischio di un danno grave) sono molto più rigidi dell'impedimento all'«effettivo esercizio delle libertà democratiche» della norma costituzionale, – dava una prima, se pur insufficiente, attuazione all'asilo costituzionale, privo di una legge di attuazione da ormai settant'anni. Resta l'applicazione diretta del diritto di asilo dell'art. 10, comma 3, Costituzione da parte del giudice ordinario, ma, con tutte le mancanze, che incidono sull'effettività del diritto, legate all'assenza di procedimenti, forme, disciplina dello *status*.

2. *Sempre più detenzione per i migranti*

La recrudescenza nel trattamento dello straniero si esprime, poi, nell'ampliamento delle ipotesi di trattenimento. Le istanze di controllo dell'immigrazione, intrise di *marketing* politico, prevalgono sul diritto fondamentale della libertà personale. Un preteso diritto alla sicurezza, che si fonda sul presupposto strumentale e discriminatorio della configurazione del migrante come problema di sicurezza pubblica, annulla la sicurezza dei diritti.

In primo luogo, è previsto un prolungamento dei tempi attualmente stabiliti di detenzione nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR): da un periodo massimo di permanenza di 90 giorni si giunge a 180 giorni. Negli anni il termine massimo di detenzione è mutato, con un moto progressivamente ascendente sino al 2014, senza che all'aumento sia mai corrisposto un incremento nella percentuale dei rimpatri, che si attesta intorno al 50 per cento, indipendentemente dalla durata del trattenimento. Il prolungamento dei tempi rende ancora più stridente la collisione con la garanzia della libertà personale (art. 13 Cost.): il mancato rispetto delle norme in materia di ingresso e soggiorno sul territorio può legittimare una restrizione della libertà personale? Non vi è una sproporzione nel sacrificio della libertà personale a fronte dell'interesse al controllo delle frontiere?

Non solo: la legge introduce il trattenimento del richiedente asilo «per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza». Tale trattenimento può essere effettuato negli *hotspot* o nei Centri governativi di prima accoglienza, «per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni»; inoltre, sempre a fini identificativi, il trattenimento può essere effettuato sino a 180 giorni nei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR). Così una persona che cerca asilo, che necessita di protezione, che magari fugge da prigionie o dal rischio di subirne, giunta nel Paese che dovrebbe tutelarla, incontri come primo "benvenuto" un periodo di detenzione. Non è questo l'asilo cui pensavano i costituenti, se pur in un contesto differente dall'attuale, quando ragionavano di «diritto sacro dell'ospitalità», di «animo fraterno» e di riconoscimento al rifugiato di «tutte le cure che si possono prodigare». L'ansia di distinguere il migrante economico, oggetto di rimpatrio immediato, e il richiedente asilo, da ammettere, almeno temporaneamente, sul territorio, ha prodotto la creazione di luoghi, gli *hotspot*, dove i diritti sono in balia di circolari e atti di *soft law* comunitario. Con il decreto n. 113 del 2018 oggi convertito in legge la stessa ansia legittima la detenzione in quei luoghi nel nome di una cultura del sospetto che vede in ogni richiedente asilo un potenziale "truffatore". (E poi, per inciso, è ragionevole la differenziazione fra chi teme per la sua vita perché perseguitato e chi fugge perché non ha di che vivere? la garanzia della salute, il diritto all'istruzione, il «libero sviluppo della persona», non sono forse, in quanto tali, e in quanto pre-condizione per l'esercizio dei classici diritti civili, motivi per migrare e voler/dover costruire la propria vita altrove?).

Ragionando di richiedenti asilo è, inoltre, particolarmente evidente come sia irragionevole fondare il trattenimento sull'assenza di documenti di identità, che è "normale", per

persone in cerca di rifugio. Quale deduzione ulteriore, si può quindi osservare – con il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute nel parere sul decreto in questione – che, «dal momento che la mancanza di documenti è una condizione *tipica e generalizzata* di coloro che chiedono protezione internazionale», la norma lascia all'Autorità di pubblica sicurezza un'ampia discrezionalità, con il rischio di «un uso generalizzato del trattenimento contrastante con i princìpi di necessità, proporzionalità e ricorso a esso solo come misura di ultima istanza».

3. *C'era una volta Riace*

Diritti dimezzati per i migranti irregolari e per i migranti all'approdo, ma non solo: il provvedimento del Governo restringe i diritti di chi ha un titolo, costituzionalmente garantito, all'ingresso e al soggiorno sul territorio.

In primo luogo, è previsto che lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) tuteli unicamente i titolari di protezione internazionale e i minori non accompagnati, mentre i richiedenti asilo possono trovare accoglienza solo negli attuali

centri governativi di prima accoglienza e nei centri di accoglienza straordinaria (CAS). Già allo stato attuale il sistema di accoglienza conosce limiti notevoli e una cronica sproporzione fra possibilità di tutela e numero delle persone aventi diritto alla tutela, ma narra di buone pratiche che hanno il loro punto di forza nella diffusione sul territorio, il cd. modello Riace del sindaco Domenico Lucano. Il confinamento dei richiedenti asilo in grandi strutture, spesso prive di servizi sociali, linguistici, giuridici, non tutela la dignità della persona e il suo inserimento nella società, non assicura una accoglienza conforme agli standard internazionali e comunitari, produce una ghettizzazione.

In secondo luogo, è previsto un procedimento immediato per il richiedente asilo sottoposto a procedimento penale o condannato anche con sentenza non definitiva per alcuni gravi reati, con l'obbligo, in caso di diniego, salvo gravi motivi di carattere umanitario, di lasciare il territorio anche in pendenza di ricorso. Per lo straniero non valgono allo stesso modo la presunzione di non colpevolezza (art. 27, c. 2, Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.).

In terzo luogo, viene introdotta, con il maxiemendamento approvato in sede di conversione del decreto, la categoria dei Paesi di origine sicuri: se è cittadino di un Paese sicuro o un apolide abitualmente residente in un Paese sicuro, il richiedente asilo deve possedere «gravi motivi» che giustificano la sua richiesta, che viene esaminata con una procedura accelerata, con la possibilità che la domanda sia rigettata per manifesta infondatezza. Non solo, si precisa che «la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone»: è possibile che siano individuate all'interno di un Paese aree sicure, con la conseguente negazione in tali ipotesi del riconoscimento dell'asilo, introducendo così una ulteriore e notevole limitazione al diritto.

Il rigetto della domanda per manifesta infondatezza è quindi esteso a una serie di ipotesi, fra le quali l'ingresso illegale nel territorio dello Stato e la mancata presentazione tempestiva della domanda. Ora, è piuttosto facile che il richiedente asilo entri illegalmente, data la sua situazione, tanto più se, ad esempio, illegali dovessero ritenersi gli ingressi attraverso gli sbarchi via mare: la violazione della norma relativa all'ingresso nel territorio legittima la restrizione nella tutela del diritto di asilo, oggetto di una procedura accelerata, che potrebbe svolgersi all'interno dell'*hotspot*, con immediato respingimento del richiedente?

4. *La cittadinanza diseguale*

Il richiedente asilo o colui che lo ha ottenuto non è, peraltro, l'unico a dover sempre ricordare di non essere "italiano": analoga sorte colpisce il cittadino, se prima di esser tale era uno straniero. Il "decreto sicurezza e immigrazione" prevede la revoca della cittadinanza in presenza di condanna definitiva per alcuni gravi reati, nei casi in cui la cittadinanza italiana sia stata acquisita da persona in precedenza straniera (in quanto nata in Italia e ivi residente legalmente e senza interruzioni sino alla maggiore età, o per

matrimonio con cittadino italiano, o per “naturalizzazione”).

La violazione dell’eguaglianza formale è palese ed è tale da inficiare lo stesso concetto di cittadinanza. La cittadinanza liquida, con la Rivoluzione francese, i privilegi di ceto dell’*Ancien Régime* e introduce una condizione universale, connotata dal riconoscimento di un identico *status* per tutti; la cittadinanza presuppone e riconosce l’eguaglianza fra tutti i cittadini. Il provvedimento del Governo, convertito dal Parlamento, discrimina fra i cittadini, in palese violazione dell’art. 3 Costituzione, e mina le basi di un concetto cardine dello Stato moderno, democratico, di diritto.

Il provvedimento legislativo, come anticipato, si situa senza soluzione di continuità rispetto ai provvedimenti adottati negli ultimi anni: in questo senso esso è un *altro* passo nella limitazione dei diritti, un passo che, nel caso dell’asilo, è uno scatto verso la sua estinzione.