# Repressione e diritto al dissenso

Prefazione di Eleonora Forenza
MEP GUE / NGL

European United Left • Nordic Green Left
EUROPEAN PARLIAMENTARY GROUP
GUE/NGL
www.guengl.eu

Alla cura di questo dossier hanno contribuito
Osservatorio Repressione, ASGI, LasciateCIEntrare,
Associazione Yairaija ONLUS, Nicola Carella.

L'impaginazione grafica è di
Enrico Saponaro, il Salto

Anno di pubblicazione: 2019

# Repressione e diritto al dissenso

European United Left • Nordic Green Left

EUROPEAN PARLIAMENTARY GROUP

GUE/NGL

www.guengl.eu

# Indice

**Prefazione** 3
di Eleonora Forenza

**Dallo Stato sociale allo Stato penale** 9
di Italo di Sabato, Osservatorio Repressione

**Il decreto Salvini** 25
**e le manifeste illegittimità costituzionali**
con il contributo di ASGI

**Europa, da Stati "di diritto" a Stati "di eccezione"** 66
di Italo di Sabato, Osservatorio Repressione

**Repressione nei CPR in Italia** 76
**e prime conseguenze del Decreto Salvini**
di Yasmine Accardo, LasciateCIEntrare

**Cercando il carcere nella Costituzione** 107
di Associazione Yairaija ONLUS

- **Tra grovigli di circolari:** 108
  **viaggio nei circuiti di Alta Sicurezza d'Italia**
  di Sandra Berardi
- **Carcere, tossicodipendenze e ostatività** 119
  di Lisa Sorrentino
- **La prigione: non si tratta di riformarla ma di estinguerla** 122
  di Elisabetta Della Corte

**Who watches the watchmen?** 129
**Il monopolio della violenza a difesa del monopolio dei capitali**
di Nicola Carella

## Prefazione

di Eleonora Forenza

Scrivo queste righe proprio nelle ore in cui è in discussione al parlamento italiano la conversione in legge del decreto "sicurezza" che prende il nome dal ministro dell'Interno Matteo Salvini. Dopo il salto di qualità rappresentato dalle recenti normative che prendono i nomi dai ministri Minniti ed Orlando (governi Renzi e Gentiloni), il decreto Salvini è come un punto di arrivo dell'evoluzione in senso autoritario delle politiche sulla "sicurezza" seguite dallo Stato italiano in questi anni. Le conseguenze di tali provvedimenti in termini di gestione della cosa pubblica (impressionante in questo senso il potere affidato a sindaci e amministratori locali) e di attacco alle stesse garanzie giuridiche dovranno probabilmente essere studiate in maniera approfondita nei prossimi anni, per quanto è complicato cogliere oggi tutti gli aspetti e le conseguenze di un tale processo di demolizione delle garanzie democratiche e dei diritti individuali.

Ci è sempre stato chiaro, almeno per quanto mi riguarda dalle giornate di Genova nel 2001, che all'avanzare a tappe forzate delle politiche liberiste corrispondeva una progressiva compressione degli spazi della democrazia e persino dei diritti e delle libertà individuali costituzionalmente garantiti.

Abbiamo assistito in questi anni a limitazioni del diritto di sciopero e del diritto di manifestare e a politiche volte a ridurre l'esistenza stessa del dissenso radicale e del conflitto sociale e politico a problemi cui fornire soltanto soluzioni tecniche, securitarie e giuridiche e mai politiche. Il tentativo evidente è di porre completamente fuori dal discorso politico pubblico il tema dell'alternativa complessiva al sistema economico e politico vigente.

E quindi portare il conflitto nel campo della devianza, da punire, vietare, incarcerare e non affrontare politicamente. Dopo Genova è venuta la volta del movimento No Tav ma si tratta con ogni evidenza di un fenomeno generale, che ha specificità italiane ma una matrice europea ed internazionale.

Le grandi scelte economiche e sociali sono considerate come date e spesso addirittura come obbligate e naturali, chi vi si oppone è considerato un potenziale facinoroso.

La storia degli ultimi anni del nostro Paese è piena di storie simili. Comitati che si battono contro opere mai condivise e mai discusse neppure nelle istituzioni locali a cui viene opposta dura repressione e militarizzazione del territorio.

È la storia delle discariche e degli inceneritori in Campania oppure, più di recente, del gasdotto Tap nel Salento, ma è ormai un pezzo di autobiografia del Paese. Discorso simile si potrebbe fare per la manifestazione del dissenso politico in piazza.

Zone rosse, limitazione degli spostamenti, cariche e procedimenti penali a danno degli attivisti, con utilizzo delle norme della legislazione fascista e delle misure di emergenza varate nella stagione degli anni di piombo.

Dopo i casi di sospensione del trattato di Schengen per bloccare l'arrivo alle manifestazioni di attivisti di altri paesi europei, si è arrivati sino all'impedimento preventivo alla partecipazione ad un corteo autorizzato, come accaduto il 25 marzo a Roma, con oltre 100 persone fermate sugli autobus e detenute in un centro di identificazione per 8 ore senza alcun motivo valido. Questo fenomeno ormai è divenuto una prassi consolidata, che prevede il blocco dei bus dei manifestanti e la loro identificazione e perquisizione preventiva alla partecipazione ad una manifestazione regolarmente autorizzata. Anche qui, uno schema ricorrente, reso sempre più efficiente dall'affinamento delle tecnologie di comunicazione e di sorveglianza.

In sostanza, il dispositivo di controllo e repressione da parte dello Stato è diventato più grande e potente. E la sua azione è stata favorita ed amplificata da un sistema mediatico che troppo spesso ha trattato manifestazioni e contestazioni con lo stesso tono e gli stessi argomenti dei fatti di cronaca nera. Paura ed emergenza sono diventate parole chiave di tale dispositivo. Parole che sono state tradotte in fatti, da una parte giustificando la repressione anche violenta delle manifestazioni, dall'altra per scavalcare e spesso obliterare i poteri decisionali delle normali istituzioni democratiche.

Lo scorso decennio è stato l'epoca dei commissariamenti, della trasformazione dell'eccezione in regola, dell'emergenza in modalità sistematica di gestione dei territori e delle grandi scelte politiche. Emergenza rifiuti, emergenza terremoto, emergenza G8. Si potrebbe continuare all'infinito. Tutto ciò ha spostato in pochissime mani le leve del potere e soprattutto ha sostanziato una torsione delle misure di "sicurezza", giungendo fino a dichiarare siti di interesse militare i cantieri del Tav o i siti di stoccaggio dei rifiuti e sospendendo la libertà di circolazione sul suolo nazionale. La crisi economica iniziata nel 2008, con l'inasprimento delle condizioni di lavoro e di sussistenza di larghe fasce di popolazione, non ha fatto che aggravare la situazione.

Ho parlato dell'Italia, ma come risulterà chiaro dagli interventi che seguono, siamo davanti ad un fenomeno che coinvolge anche la realtà europea. E cioè una progressiva stretta autoritaria e repressiva nel momento in cui le politiche dominanti aggravano la crisi e falliscono nell'obiettivo di trovare consenso popolare e stabilità politica.

Questo processo lineare e sistematico non ha purtroppo modificato soltanto un pezzo di cultura giuridica del Paese e l'esperienza delle centinaia di migliaia di persone che si trovano oggi in Italia ad esercitare conflitto per difendere il proprio lavoro, il proprio territorio, l'ambiente. Tali politiche hanno scavato ben dentro la testa delle persone e creato un senso comune addirittura favorevole ad un loro inasprimento. Certamente, hanno intaccato, e in molti casi eliminato, gli anticorpi che il Paese possedeva contro le derive autoritarie, i diritti individuali, il razzismo.

Ed è proprio sul razzismo che fa leva il governo Salvini per incrementare il proprio consenso ed introdurre politiche ancora più gravi dei suoi predecessori. La Lega, aiutata da chi sosteneva le politiche neoliberiste che hanno massacrato interi strati sociali, diminuendo drasticamente le prospettive di vita e di futuro di probabilmente due generazioni, ha convinto un pezzo enorme del Paese che la colpa della crisi è da far ricadere sulle spalle dei migranti e che la soluzione è la loro espulsione ed il recupero di un fantomatico ordine perduto dalla società, nella misura di maggiore "sicurezza", ovvero maggiore repressione, maggiore giustizialismo e l'introduzione di leggi da far invidia agli Stati Uniti quali quella sull'utilizzo del taser da parte delle forze di polizia o la cosiddetta "estensione" della legittima difesa.

Le politiche finora adottate dalle istituzioni europee per gestire i flussi migratori verso le coste dei Paesi dell'Unione hanno favorito il successo della narrazione leghista e razzista. Anche qui, davanti ad un'emergenza enorme e a centinaia di migliaia di vite umane, la risposta è stata prevalentemente di carattere securitario. Avendo declinato in questi termini le possibili soluzioni del problema, si è consentito a Salvini e a tanti altri di poter dire che il problema era una non corretta e non coerente applicazione fino alle estreme conseguenze. Ma ovviamente il problema è al fondo, perché in questo quadro economico è impossibile sia praticare politiche feconde di integrazione dei migranti sia migliorare le condizioni di milioni di lavoratori e giovani nativi. Inoltre, nei CIE e nei CAS che ho visitato ho potuto riscontrare la stessa sospensione dei diritti di cui parliamo per la repressione del dissenso. Ed oggi il decreto Salvini, annullando la protezione umanitaria, svuoterà anche questi questi centri e soprattutto l'unico sistema che aveva dato un qualche risultato, lo Sprar.

Ancora, sono tornate in auge, questa volta come fossero naturali, scontate, le parola d'ordine del giustizialismo più retrivo. Più carceri, sicurezza della pena, abolizione di gradi di giudizio e della prescrizione. Questo ha cancellato una realtà già quasi trasparente, ovvero quella delle persone detenute e dei loro familiari, che vivono una condizione spesso scevra da ogni diritto, anche quello costituzionale dell'art. 27 sul valore

rieducativo della pena. Ho collaborato anche con associazioni che si occupano dei diritti dei detenuti, battendomi in particolare con strumenti come l'ergastolo ostativo, ovvero il carcere a vita senza possibilità di misure alternative, che preclude ogni finalità rieducativa e di recupero della persona detenuta, ponendosi così fuori dal dettato costituzionale.

È per questi motivi che fin dall'inizio del mio mandato come deputata europea ho affidato a questi temi un rilievo di carattere strategico nella mia agenda politica, con il sostegno del mio gruppo Gue/Ngl. E considero assolutamente preziosi i materiali che seguono ed il grande lavoro di informazione e sensibilizzazione che svolgono ogni giorno realtà come quella dell'Osservatorio sulla Repressione, dell'associazione per i diritti dei detenuti Yairaiha Onlus, della campagna LasciateCIEntrare.

Ho rivolto la mia attenzione a largo spettro, interessandomi di molti dei guasti causati dal dispositivo di controllo e repressione evoluto nella maniera che ho provato a descrivere.

Si sono moltiplicati infatti i casi in cui semplici cittadini hanno perso la vita o subito gravi danni quando erano in custodia delle istituzioni statali, carcerarie, sanitarie o di pubblica sicurezza. L'impressione netta è che sono state create maglie talmente strette da intrappolare anche persone non coinvolte in esperienze di conflitto. Ho organizzato quindi nel marzo 2016 un'importante assemblea al Parlamento Europeo a Bruxelles sul tema degli abusi in divisa, portando i familiari delle vittime ed i loro avvocati a portare rivendicazioni che sembrano di assoluto buon senso ma che incredibilmente non hanno ancora trovato attuazione in Italia, come l'utilizzo di codici identificativi per gli agenti delle forze dell'ordine e l'introduzione del reato di tortura, la cui necessità trova oggi conferma tanto autorevole.

Nel 2017 ho invece riunito in Parlamento moltissime delle realtà sociali e di movimento italiane a ragionare del tema complessivo della repressione del dissenso. A livello nazionale come a livello europeo. Da quell'incontro nacque l'idea, a cui stiamo tuttora lavorando, della costruzione di una rete europea per il diritto al dissenso che tenga insieme attivisti, giuristi, rappresentanti istituzionali.

Ad indicare la vera posta in palio che è oggi davvero molto alta, ovvero la qualità stessa della democrazia in tutta Europa.

Oggi il grande tema politico è quello della ricomposizione delle forze sociali che il neoliberismo e l'austerità hanno spezzato e troppo spesso messo l'una contro l'altra, in una spaventosa guerra fra poveri. E per giungere a quest'obiettivo è di fondamentale importanza una lotta senza sconti per il recupero dell'agibilità politica di chi costruisce conflitto ed alternativa. E la difesa strenua del diritto al dissenso nel nostro Paese e in tutta Europa.

Spero che questo dossier, scritto dalle molte mani al fianco delle quali ho lottato in questi anni, possa dimostrarsi uno strumento utile a questo scopo. Uno strumento di conoscenza e di approfondimento, ma anche uno strumento di lotta.

## Dallo Stato sociale allo Stato penale

di Italo di Sabato, Osservatorio Repressione

La gestione dell'ordine pubblico, le politiche di controllo sociale e la criminalizzazione dei movimenti rappresentano, in questo particolare contesto storico, un tema particolarmente attuale che va analizzato con molta attenzione.

Quello che è successo al G8 di Genova, nel luglio 2001, non fu una banale sequela di errori e di atti maldestri. Fu un preciso tentativo di sperimentare una gestione militarizzata dell'ordine pubblico, il via libera a "torture" e "campi di concentramento" temporanei. Genova ha rappresentato il punto di non ritorno contro i movimenti e le lotte sociali: da quei tragici giorni si sono sviluppate potenti campagne di odio e mistificazione politica che hanno camminato parallelamente a un intenso lavoro di repressione sia in chiave giudiziaria, sia nell'ambito della gestione della piazza.

Il drammatico esito delle giornate genovesi, è un pezzo di storia della gestione delle piazze e dell'ordine pubblico in situazioni conflittuali nella storia dell'Italia repubblicana. Una continuità nel ricorso, assai frequente all'uso della forza da parte dei poteri costituiti, con un'impressionante - oltre che completamente rimossa dalla memoria collettiva - lista di vittime uccise dalle forze dell'ordine in scontri di piazza[1].

Parallelamente, dal punto di vista dell'ordine costituito, gli attentati negli Stati Uniti d'America dell'11 settembre 2001 hanno legittimato nell'opinione pubblica occidentale l'isteria repressiva, dando nuova linfa allo sviluppo di concetti come quello di "guerra asimmetrica", nei quali il confine fra nemico esterno e interno appare labile, con una forte spinta alla riduzione del conflitto sociale a un problema di ordine militare più

1 Sangue del nostro sangue nervi dei nostri nervi – Uccisioni da parte delle forze dell'ordine 1945-2009 –Osservatorio Repressione -
https://files.acrobat.com/a/preview/c1796337-a97f-4de5-89e7-ca288eb00ef9

che politico[2] e hanno fornito il pretesto per una formidabile accelerazione di quella trasformazione dei codici penali che era in corso da molti anni.

Oggi, registriamo che le lotte sociali sono sempre più narrate come una minaccia e vengono affrontate con un misto di criminalizzazione mediatica e di pugno di ferro nelle piazze e nei tribunali. Migliaia di persone che si trovano a lottare per il diritto all'abitare, per il lavoro e contro la precarietà, per adeguate strutture sanitarie pubbliche, per il diritto allo studio, in difesa dell'ambiente e dei territori, sono state sottoposte a procedimenti penali o colpite da misure di polizia.

Ogni azione e critica "antisistema" è considerata pericolosa, soprattutto in questa fase in cui i governi di tutta Europa stanno attuando delle politiche di "austerity" che colpiscono la maggioranza della popolazione. I provvedimenti dei governi, e l'approfondirsi della crisi, erodono sempre più anche interi settori di classe media e di piccola borghesia colpiti dal maglio delle politiche finanziarie imposte dall'unione Europea (ben condensata, in Italia, con la introduzione, nella Costituzione, della norma sul pareggio in bilancio).

Ora che l'impatto della crisi è evidente in ogni settore dell'economia e il suo peso sulla vita di milioni di uomini e donne si sta facendo ogni giorno più insopportabile, diventa di fondamentale importanza per i governi costruire un moderno apparato repressivo in grado per colpire e isolare tutti coloro che quel sistema lo stanno combattendo. In vista di un futuro sempre più grigio, difficile e conflittuale, per smorzare le lotte o per colpirle duramente il potere repressivo ridefinisce le figure del "nemico pubblico" contro il quale mobilitare tutte le forze sociali disponibili

In questo senso la repressione non è più uno strumento squisitamente giudiziario e poliziesco, ma prende forma e peso da una deliberata e articolata scelta politica che coinvolge governanti, politici, magistratura, forze dell'ordine, media e cittadini. Sui giornali e nei talk-show domina

---

2 Marco Grispigni "Figli della stessa rabbia. Lo scontro di piazza nell'Italia repubblicana" - Zuprunder

la narrazione della “guerra” (guerra al terrorismo, guerra all’evasione fiscale, alla mafia, al clandestino). E l’ideologia della guerra si fonda sulla contrapposizione amico/nemico: e così qualunque manifestazione è immediatamente narrata nei termini del nemico, da eliminare. Alla costruzione del nemico consegue sul piano giuridico un vero e proprio “diritto penale del nemico” dove non si punisce per un reato compiuto bensì in base a un’ipotetica pericolosità sociale prestabilita in base all’appartenenza politica.

### Emergenza, un rituale ossessivo

La vita delle società occidentali è scandita da una serie infinita e inarrestabile di “emergenze”, di cui la guerra rappresenta soltanto lo stadio estremo e più tragico. E l’Italia è il Paese dove da più di 40 anni si vive dentro uno “stato di emergenza”. Dall’emergenza per antonomasia che è stata la cosiddetta lotta al “terrorismo” , che ha prodotto la “legislazione speciale” ancora oggi vigente, è stato un susseguirsi di “emergenze”. In questo senso l’Italia è servita da laboratorio. Gli esperimenti giuridici, mediatici e in generale biopolitici condotti in questo quarantennio si sono rilevati utilissimi durante il processo di integrazione europea delle dinamiche di repressione e controllo sociale[3].

Con l’emergenza l’Italia è entrata a pieno titolo nell’era neoliberista. La lotta al terrorismo è stata solo un pretesto per cancellare alcuni dei lati migliori degli anni settanta.

Alla “emergenza” terrorismo ha fatto seguito l’emergenza mafia, droga, ultras, microcriminalità, immigrazione, marginali. Tutti “nemici pubblici”, che, di volta in volta, siamo stati chiamati a combattere, in quest’epoca di “emergenzialismo strutturale”.

La repressione del dissenso, in qualsiasi modo esso si manifesti, è un punto cardine delle leggi antiterrorismo, dello stato di emergenza. Le

3 Luther Blisset Project “Nemici dello Stato – DeriveApprodi 1999

legislazioni speciali sospendono alcune libertà individuali per rafforzare e facilitare l'intervento delle autorità in situazioni di emergenza, che si tratti di una guerra, di un attacco terroristico o di un disastro naturale, sono sempre rivolte non solo a colpire la minaccia esterna, ma anche quella interna che può mettere in discussione la legittimità dell'autorità.

E cosi, legge dopo legge, decreto dopo decreto, istruttoria dopo istruttoria la Costituzione e la civiltà giuridica sono state fatte a pezzi e l'emergenzialismo rappresenta un caposaldo per una riformulazione sempre più al ribasso della democrazia. Una continua richiesta da parte dei governi di poteri straordinari, che con la pretesa dell'eccezionalità della situazione possono tradursi non soltanto nella violazione ma in una vera e propria sospensione delle libertà individuali in nome della presunta democrazia.

Non a caso, oggi che la strategia emergenzialistica sulla "sicurezza" si concentra sugli aspetti più mediatizzati del malessere sociale i migranti, i marginali, al di là del loro ipotetico coinvolgimento in azioni di microcriminalità, diventano il parafulmine di una insicurezza e precarietà diffusa, prodotte dalle politiche di austerity e dallo smantellamento dello stato sociale.

Ma l'emergenza, o meglio le emergenze, agiscono, anche, come esigenza primaria sul controllo sociale, sulla prevenzione di probabili devianze e antagonismi, ma anche nell'introdurre forme coercitive nella divisione sociale del lavoro.

L'emergenza è una costruzione sociale. La produzione di emergenze determina una intensificazione del controllo sociale e si risolve in una legittimazione ulteriore del potere costituito e delle istituzioni di controllo. Oggi l'emergenza si costruisce come tecnica ordinaria di governo della società e dei suoi problemi. La crisi delle istituzioni annuncia che sempre più spesso sarà necessario, per la riproduzione dei rapporti di potere esistenti, il ricorso all'emergenza come sistema di produzione di fiducia e legittimazione istituzionale. Dunque l'emergenza come strategia di governo, come tecnologia del controllo.

Siamo all'abiura dei fondamenti dello stato diritto, in nome di un'emergenza del tutto fittizia, rilanciata da media irresponsabili e al servizio di un potere politico così debole da cercare consenso assecondando le pulsioni più irrazionali che serpeggiano in una società malata e insicura[4].

### Dallo Stato sociale minimo allo Stato penale massimo

In questo contesto di crisi economica e sociale stiamo tornando ai periodi in cui le classi subalterne (classi pericolose) non avevano alcun diritto, anche se apparentemente si continua a recitare la "commedia della democrazia".

Con lo smantellamento progressivo del "welfare state" abbiamo assistito ad un intervento sempre più massiccio dello Stato nella gestione della sicurezza pubblica. In poche parole, lo stato neoliberista si sottrae dall'ottemperare ai suoi compiti nei confronti della res publica per liberare l'indole più selvaggia del mercato, affinché sia possibile l'espandersi dei dispositivi penali per gestire le conseguenze sociali generate dalla disfunzionalità del mercato. A partire da questa situazione, emerge una nuova moralità pubblica, riflessa nelle logiche della punizione e dell'incarcerazione, che vede i gruppi meno abbienti come soggetti falliti nei loro progetti personali, individui parassitari e pericolosi per la coesione pubblica[5].

Dentro questo tracciato, lo stato neoliberista si auto-esonera dalle responsabilità di non aver saputo contenere la galoppante ineguaglianza socio-economica, poiché è la punizione dei poveri che diventa autentica "politica sociale". Nelle prigioni si moltiplicano le "vite di scarto" escluse dal magico mondo del mercato. L'imperativo assoluto è far scomparire dagli occhi del cittadino-consumatore quelle marginalità che si potrebbero incontrare nello spazio pubblico, nelle strade e nelle piazze.

---

4 http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche

5 Loïc Wacquant "Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale" – Ombre Corte 2002

All'insicurezza sociale, quindi, si risponde con un ipersviluppo delle istituzioni totali. Una fitta rete poliziesca e penale dalle maglie sempre più fitte. Viviamo, ormai, dentro una società di reclusi: di fatto diveniamo l'oggetto e il soggetto delle politiche sicuritarie, degli stati d'emergenza. La paura giustifica l'arruolamento volontario e l'attenzione nei confronti dello stato d'emergenza. Si è reclusi e guardiani contemporaneamente. E il "sicuritario" è una creazione che vive e cresce nello "stato di eccezione". Un emergenzialismo strutturale, non più sottoposto solo ai comportamenti politici, ma che investe anche i comportamenti più privati

In questo quadro, le recenti  leggi su sicurezza e decoro, dal decreto Minniti al decreto Salvini  rappresentano un ulteriore tassello del passaggio di fase dallo Stato sociale minimo allo Stato penale massimo. Al declino del controllo pubblico dell'economia e dello stato sociale si accompagna un intensificarsi dell'azione repressiva, una gestione poliziesca della miseria.

Si impone, quindi, la dottrina della "tolleranza zero" lanciata qualche decennio fa dal sindaco di New York Rudolph Giuliani, e propagatasi in Europa con rapidità sconcertante. Vale a dire il trattamento poliziesco e giudiziario di quella povertà che disturba, perché si vede, perché crea disagio, orientando l'opinione pubblica in un senso di insicurezza. E con tale dottrina si è diffuso il linguaggio della "guerra al crimine", della "cultura della legalità", del "rispetto del decoro". Un linguaggio che dipinge i poveri e i marginali come degli invasori alieni, evocando immancabilmente i migranti o i rom come l'origine dei mali.

La gestione repressiva dell'insicurezza e della marginalità sociale appare, quindi, come l'altra faccia della medaglia delle politiche neoliberiste: privatizzazioni, liberalizzazioni, precariato. L'agonia dello Stato sociale va di pari passo con l'ipertrofia dello stato emergenziale.

Non dobbiamo, però, commettere l'errore di pensare che questa tendenza si sviluppi meccanicamente ad opera delle classi dominanti, la maggior parte della popolazione sente il peso dell'insufficienza del sistema del welfare, e vive un quotidiano ruvido che incattivisce. Così quando

il rumore di sottofondo è zuppo di demagogia e le risposte non arrivano dalla politica, il bersaglio che si definisce è il capro espiatorio più vicino al portone di casa.

Carceri, Cie, istituzioni psichiatriche, caserme e, più in generale, la militarizzazione della società sono sempre di più gli strumenti con i quali la "fortezza Europa" affronta la crisi economica, ecologica ed etica. Una vera e propria crisi di sistema che si manifesta anche attraverso le svariate politiche di negazione dei diritti e delle libertà e delle tutele individuali e collettive. La crisi economica ha dato vita ad un nuovo ordine mondiale, ad uso e consumo delle grandi multinazionali, che prevede una situazione continua di guerra interna ed esterna. Parallelamente alle politiche sicuritarie, all'ombra delle tante missioni militari, fiorisce un regime di terrore e di criminalità al servizio dei Paesi occupanti. L'inasprirsi delle condizioni di vita di una sempre più vasta fascia della popolazione e le consistenti ondate migratorie hanno aperto tutta una serie di contraddizioni e conseguenti rivendicazioni che i governi non possono e non vogliono tollerare. Per questo vengono represse le lotte per il lavoro, per la casa, per la salute ecc. Si utilizza ad arte la politica della paura per produrre un clima di sospetto e di insicurezza, clima che, anche grazie al supporto dei mass media, ha creato i presupposti per l'emanazione di leggi e decreti che restringono ulteriormente le libertà criminalizzando ogni marginalità.

Non comprendere questo è un errore, altrettanto grave da chi risponde accettando la subalternità della cultura securitaria che rimuove i diritti sociali. Questo per dire che la crisi è molto più profonda, perché non coinvolge solo la politica ma la società stessa, che non riesce più a metabolizzare le trasformazioni sociali che l'attraversano. La precarietà è ovunque, ovvero è un sistema che si tiene insieme, destruttura il mercato del lavoro e i diritti del welfare. La dottrina è quella della guerra ai poveri, ma anche ai giovani, magari graffitari, occupanti o ultras, che chiude gli spazi pubblici recintando piazze e giardini con presenza invasiva di polizie locali e guardie private con sistemi di videosorveglianza ovunque, creando, cosi, un nemico ubiquo, indefinibile e fungibile (migranti, stupratori all'angolo delle strade, pedofili nei giardinetti) per minimizzare le vere cause.

La tendenza è quella di ridurre lo Stato al minimo indispensabile, ai soli poteri di repressione. Il nuovo ordine mondiale ha bisogno proprio di Stati deboli per conservarsi e riprodursi: essi «possono facilmente venire ridotti all'(utile) ruolo di commissariati locali di polizia, che assicurano quel minimo di ordine necessario a mandare avanti gli affari, ma che non vanno temuti come freni efficaci per la libertà delle imprese globali» (Bauman 1999,). Una volta distrutta la sua base materiale, annullata la sua indipendenza, cancellata la sua classe dirigente, lo Stato nazione diviene un semplice servizio di sicurezza per le grandi imprese[6].

Tutti i dati tendono a mostrare che lo slittamento verso una gestione giudiziaria e carceraria della povertà è tanto più probabile e accentuato, quanto maggiormente la politica economica e sociale condotta dal governo si ispira alle teorie neoliberali improntate alla "privatizzazione" dei rapporti sociali.

Il "meno Stato" sociale, il minor interventismo economico sembra richiedere "più Stato" poliziesco e penale, le politiche repressive appaiono come il pendant, in materia di "giustizia", di quelle liberiste in campo economico. L'abbandono del diritto alla sicurezza sociale, per non parlare del diritto al lavoro (a tempo pieno ed indeterminato, con le garanzie previdenziali e sociali, e con un salario dignitoso), ha come corrispettivo l'ossessiva riaffermazione del "diritto alla sicurezza"[7]. Il nuovo "diritto penale" deve produrre soggettività, e l'esecuzione di questa produzione consiste nella misera esistenza dell'escluso, del povero, del represso.

L'escalation dei comportamenti violenti e razzisti fra gli operatori delle polizie (locali e nazionali) che abbiamo conosciuto sin dall'inizio degli anni '90 si iscrive nella cornice del trionfo neoliberista.

---

6 Sub Comandante Marcos "La quarta guerra mondiale è cominciata" – il manifesto/Le monde diplomatique agosto 1997

7 Emilio Santoro "Le politiche penali nell'era della globalizzazione"

Da un decennio Italia vi è un netto calo del numero dei reati[8] nonostante sia stata incentivata l'attitudine denunciatoria dei "cittadini zelanti"[9] e l'aumento della ricettività delle denunce da parte delle polizie. Allo stesso tempo c'è stato un aumento spaventoso delle persone denunciate, arrestate e dei detenuti. E' il trionfo del crime deal: esasperare paure e insicurezze, tolleranza zero e penalità in una società pervasa dal discorso della guerra permanente contro la criminalità quasi sempre attribuita agli immigrati[10].

È questo gioco che ha assicurato una rendita elettorale sorprendente alla Lega e anche al Movimento 5 stelle in generale. E ovviamente tutto ciò non è praticato per rassicurare ma al contrario per creare insicurezza permanente e guerra sicuritaria senza fine. Persino la prevenzione sociale viene spesso trasformata al servizio della repressione e della penalità. Lo stesso dicasi per l'assenza di recupero e reintegrazione sociale.

Non si crea solo una divisione tra cittadini di serie A e cittadini di serie B (la famosa società duale, che è sempre esistita ...). Si crea invece una netta distinzione fra cittadini e non-cittadini destinati a diventare "eccedente umano" da smaltire o da spingere verso l'auto-smaltimento. Questo è forse l'aspetto più "rivoluzionario" imposto dal trionfo neoliberista: tutto va gestito solo in funzione della prosperità di pochi, quindi a favore di una continua accentuazione dell'asimmetria di potere, potenze e ricchezza fra dominanti e non persone. Indebolendo sempre più l'assistenza sociale, la prevenzione, il recupero proprio in una congiuntura in cui si produce ancora più povertà, marginalità, esclusione di ogni sorta, è inevitabile che si producano nonpersone, senza-diritto, disperati, esseri che si autodistruggono o aspettano di morire per strada.

---

8 Dati Ministero dell'Interno 2017: -11,1% rapine, -15,1% furti in abitazione, -15,1% furti 'semplici', ricettazioni - 20,8%, truffe e frodi informatiche - 12,8%. Anche il tasso di omicidi scende del 21%, solo 196 gli omicidi commessi nel 2016, un numero irrilevante rispetto agli 870 registrati nel 2013

9 Salvatore Palidda, Polizia postmoderna, Feltrinelli, 2000

10 Un mondo di controlli, n.5/2007 di "conflitti globali"

Questa gestione della società non ha alcun obiettivo di risanamento e neanche di tamponamento dei malesseri e problemi sociali; al contrario si occupa appunto di fare di tutto perché non si parli dei veri problemi provocati dallo stesso sviluppo liberista: non si parla mai delle vere cause della riproduzione del sommerso, della precarietà, dell'incertezza, del degrado anche materiale dei luoghi di lavoro e di abitazione del popolo delle nonpersone; non si parla delle violenze che quotidianamente subiscono le ragazze a nero e precarie da parte di padroncini, capetti e caporali, del lavoro minorile e di tutte le altre tremende vicissitudini che affliggono buona parte dell'umanità anche nei Paesi ricchi. La gestione dell'immigrazione (in Italia ancora più che altrove) mostra come da trent'anni i Paesi ricchi non abbiano alcun interesse all'inserimento regolare e pacifico: per gli immigrati non c'è alcuna certezza del diritto, l'accesso a un visto, al permesso di soggiorno, al rinnovo di questo, ai ricongiungimenti familiari è regolato secondo regole sempre più rigide applicate con discrezionalità se non libero arbitrio. Ne consegue una riproduzione continua (questa certa) dell'irregolarità che fornisce neo-schiavi alle economie sommerse. La criminalizzazione degli immigrati li trasforma in nemici di turno e legittima la loro persecuzione e l'inferiorizzazione anche dei regolari; la negazione agli immigrati dei diritti fondamentali ricorda le pratiche coloniali e nei confronti dei subalterni nel XIX secolo[11].

**Sovversivi e delinquenti – Il diritto penale del nemico**

Migliaia di persone che si trovavano a combattere con la mancanza di case, la disoccupazione, l'assenza di adeguate strutture sanitarie, la decadenza della scuola, il peggioramento delle condizioni di lavoro, il saccheggio e la devastazione di interi territori in nome del profitto, sono sottoposte a procedimenti penali o colpite da misure di polizia.

Dal 2011 al 2017 si contano 15.572 attivisti denunciati, 852 arrestati, 385 sono stati i fogli di via notificati e 221 le sorveglianze speciali[12].

---

11 Salvatore Palidda - L'escalation del sicuritarismo italiano: dal new deal al crime deal

12 Dati della repressione alle lotte sociali (2011- 2017) – Osservatorio Repressione https://files.acrobat.com/a/preview/2e8cb166-8d49-400d-b287-9d9d910c35c6

Sono numeri che ci mettono di fronte alla più profonda cecità della politica di fronte alle istanze poste dai movimenti che rivendicano democrazia, welfare, dignità. Il potere delega le risposte alle rivendicazioni sociali al manganello nelle piazze, alle sentenze dei giudici, all'arbitrarietà delle decisioni di un questore.

Fino ai primi anni settanta del secolo scorso il conflitto sociale, le lotte per allargare i diritti erano entrate nella costituzione formale e materiale dell'Italia. Oggi, invece, il conflitto viene presentato come una patologia. Il sistema politico e istituzionale è totalmente sordo verso qualsiasi rivendicazione sociale mettendo in discussione la libertà di espressione e di dissenso e riducendo la politica all'applicazione della sanzione penale

Governo e media per giustificare la repressione fanno emergere sempre la figura di un "cattivo", di un "nemico pubblico" che si infiltra all'interno delle mobilitazioni. Un rituale che si è visto e ripetuto da Genova 2001, alle manifestazioni No Tav, alle campagne di criminalizzazioni delle occupazioni abitative.

Tutto questo è stato possibile grazie ad un'incessante mobilitazione del circuito legislativo, giudiziario e istituzionale che ha comportato processi speciali e trattamenti individualizzati per militanti e attivisti, a cui sono stati applicate pene elevate grazie alle leggi e ordinamenti ereditati dal fascismo (codice Rocco) o dalle legislazione speciale antiterrorismo.

L'elemento normativo del "terrorismo" svolge un ruolo basilare per la tenuta dell'intera architettura repressiva del dissenso politico. L'etichetta terrorista è stata attaccata, nel tempo, a lotte, conflitti e azioni molto diverse tra loro allo scopo di demonizzare attraverso un "denominatore" comune. La lotta al "terrorismo" è stata da sempre sfruttata per far approvare riforme repressive in termini di garanzie dei diritti degli accusati o di condizioni detentive[13].

13 Prison Break Project "Costruire Evasioni –sguardi e pensieri contro il diritto penale del nemico" Edizioni Bepress 2017

L'ultima versione normativa italiana, quella dell'articolo 270 sexies, individua il "terrorista" come colui il quale abbia una determinata finalità o intenzione, senza alcun riferimento, se non astratto e generico, alla gravità del reato e del danno arrecato con la sua azione. Alla lettera significa che qualora un soggetto metta in atto alcune iniziative al fine di contrastare una decisione dei "poteri pubblici" o di un "organizzazione internazionale" oppure che con la sua azione provoca un "grave danno al paese", può essere definito terrorista. E proprio a riguardo a questo che i Pm della procura di Torino, Rinaudo e Padalino, avevano accusato 4 giovani attivisti No Tav di terrorismo per il solo atto di danneggiamento a un compressore nel cantiere di Clarea.

Analogamente, l'utilizzo reiterato dei "reati associativi" (associazione sovversiva, associazione con finalità di terrorismo o sovversione, banda armata, associazione a delinquere) risponde all'esigenza di colpire le strutture, le articolazioni, le relazioni politiche e sociali, la capacità organizzativa e compositiva delle realtà militanti[14]. È l'accusa più volte intentata da parte di varie procure contro i movimenti di lotta per la casa o i disoccupati organizzati.

Altro reato con cui attivisti e movimenti hanno dovuto fare i conti in questi anni è quello di "Devastazione e saccheggio". Si tratta di un reato contro l'ordine pubblico introdotto in Italia sotto il regime fascista col famigerato Codice Rocco del 1930 (codice tuttora vigente in moltissime sue parti). Un reato espressamente pensato per reprimere sommosse e moti di piazza. Grazie a questa particolare norma giuridica è possibile infliggere condanne che vanno dagli 8 ai 15 anni senza dover materialmente provare una condotta criminosa. È sufficiente trovarsi in un luogo dove ci sono dei disordini, venire fotografati o riconosciuti, sorridere o dimostrare "empatia" nei confronti di quello che accade. È accaduto nei processi per il G8 di Genova del luglio 2001 e per gli incidenti a Piazza San Giovanni a Roma dell'11 ottobre 2011; sta accadendo ora con frequenza sempre più allarmante. Un reato sempre "di moda", in mano alla magistratura per

14 Ibidem

recidere il conflitto sociale, per punire in misura abnorme ogni manifestazione di conflitto che non rientri nel recinto della compatibilità.

In virtù di questa situazione, gli apparati di polizia e sicurezza e di ordine pubblico in senso lato (come salvaguardia dello Stato e dello status quo) appaiono ormai pertanto come un ibrido: soggetto politico e apparato di polizia al tempo stesso. Essi hanno di fatto sostituito la politica sul versante sociale. Si è così venuto costituendo come un soggetto politico-poliziesco che ha il compito di controllare e contenere il disagio e il dissenso sociale, con mano libera e senza che se ne possa mettere in discussione l'operato. Questa attività governamentale si svolge su più piani e coinvolge plurime relazioni di poteri anche diversi: si pensi ad esempio al ruolo del sistema informazione che si trova su un piano servente agli apparati di polizia e di sicurezza e che di quel dispositivo governamentale costituisce snodo essenziale, fungendo da megafono, da cassa di risonanza e infine da sigillo di veridicità sull'operato dei questi apparati.

Lo scenario ci appare dunque come un doppio legame. Da un lato la politica si è svuotata di senso, riempendosi solo dell'universalismo repressivo della categoria di ordine pubblico, per cui la qualifica della condizione di cittadino non è più definita in virtù della provvigione di servizi come diritto universale, ma in funzione dell' essere sottoposto a norme. Dall'altro lato, l'apparente neutralità della norma si riempie invece di politicità, poiché la norma (e i dispositivi che ne garantiscono il rispetto) diventa lo strumento principe per far fronte alle diverse emergenze sociali. Una rapida verifica empirica: se si guarda indietro si può notare che la maggior parte dei provvedimenti in tema di sicurezza e ordine pubblico, almeno per gli ultimi venti anni, poi approvati con decreto legge, provengono da proposte avanzate dal ministro dell'Interno. Ad esempio nel 2013 è stata introdotta una norma all'interno del decreto-legge sul femminicidio che prevede che i prefetti che lo richiedano possano avere a disposizione un contingente per fronteggiare esigenze di ordine pubblico: si è così predisposto un dispositivo che prefigura una guerra con un nemico interno. A questo scenario dobbiamo aggiungere la recente introduzione del Taser in dotazione alle forze dell'ordine e alle polizie locali. Non si è ancora ar-

rivati, del tutto, alle norme sul divieto di manifestare anche se sono state più volte annunciate e, anzi, brandite a mo' di minaccia; ma ci vuole poco a immaginare che si stia aspettando il casus belli che consenta di poterle finalmente approvare. Infine, questo dispositivo non lavora solo sul piano della produzione delle norme penali, ma vi affianca anche la produzione di disposizioni amministrative, come i fogli di via, gli avvisi orali, oppure la norma che impedisce di ottenere una residenza a coloro che occupano beni immobili.

Ma nel tempo, questo dispositivo politico-governamentale si è dotato anche di una sua strategia egemonica che è ben rappresentata da quello che si può definire un dogma politico: "il rispetto della legalità", che si è velocemente fatto senso comune. L'ideologia della "legalità" costituisce il cardine discorsivo di quel dispositivo che legittima la trasformazione in soggetto politico degli apparati di polizia e sicurezza. Il suo meccanismo di fatto opera un rovesciamento tra causa ed effetto: i comportamenti istigati dalla necessità di attingere all'economia informale (sia essa strettamente criminale o no) diventano, nell'economia del discorso legalitario, la certificazione di una colpa, quella di essere, appunto, fuori dalla legalità, il che a sua volta diventa, nella percezione comune, il vero stigma della condizione di marginalità. A queste serie di norme e leggi repressive bisogna aggiungere anche una "repressione economica" che sembra prendere sempre più piede negli ultimi anni. Essa assume forme variegate tra cui le più importanti sono la comminazione di sanzioni pecuniarie di tipo penale o amministrativo e le condanne al risarcimento di danni collegati a condotte penalmente rilevanti.

Tutti questi sono in verità istituti ben noti e tutt'altro che straordinari nell'ambito della prassi giudiziaria. In questa fase il ricorso ad essi aumenti non solo nei confronti dei processi "politici" ma più in generale come traduzione sul piano giudiziario di una globale tendenza, accentuata dalle politiche di austerity, alla monetizzazione di tutti i rapporti sociali. La repressione economica, quindi non è altro che un elemento di una più complessiva strategia di neutralizzazione del "nemico"

Gli apparati statali danno dimostrazione di ritenere che "colpire il portafogli", specialmente in una fase in cui più pesante è la pressione economica nei confronti dei soggetti sociali più deboli, sia un modo molto efficace di reprimere e prevenire pratiche di autorganizzazione e lotta. La pena pecuniaria molto spesso va a colpire come una vendetta trasversale. Coinvolge genitori, mogli, figli. Costringe, in altri termini, chiunque scenda in piazza, a una riflessione sulle conseguenze che le proprie azioni potrebbero avere su chi ci sta intorno. Da questo punto di vista è un deterrente simil-mafioso, soprattutto quando l'entità del risarcimento è sproporzionata al danno reale arrecato. E in particolare, quando le motivazioni che stanno dietro alla rabbia di piazza sono proprio di tipo economico[15].

Quello che sta accadendo insegna come la sfera del giuridico non esprime solo tecnica ma anche aspetti profondamente politici: la continua ridefinizione dei confini del lecito e dell'illecito, della legittimità e dell'illegittimità, quella sorta di pendolo che è la legalità. La sfera del giuridico è un terreno di conflitto dove però oggi ad essere attrezzata è solo una delle parti.

Non ci si può più esimere dal costruire un intervento politico sulla giuridicità. Se si vuole tornare a far respirare la società bisogna allargare il più possibile le maglie che la contengono. Non c'è critica dell'attuale società liberista che possa aver successo senza una contemporanea rimessa in discussione dell'apparato penale che la sostiene. Riassorbire la legislazione d'emergenza nella quale si annidano le tipologie di reato più insidiose, ma ancor l'azione che ispira la magistratura, ovvero l'idea che la materia sociale, l'azione collettiva, sia una questione di ordine pubblico se non di chiara eversione. Per farlo bisogna scardinare l'impalcatura giustizialista costruita negli ultimi decenni.

15 Ibidem

Se vogliamo cominciare a capovolgere questa situazione è arrivato il momento che al fianco delle lotte sociali e vertenze territoriali nasca un movimento antipenale, perché senza un reale cambio di paradigma politico che si liberi una volta per tutte dell'ideologia giudiziaria e penale non si riuscirà mai a dare legittimità alle lotte sociali e tutte le vertenze avrebbero sempre le ali piombate[16].

16 https://insorgenze.net/2018/02/27/da-dove-ripartire-ce-bisogno-di-un-movimento-antipenale/

## Il decreto Salvini e le manifeste illegittimità costituzionali

con il contributo di ASGI

Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza a cura dell'ASGI - Associazione giuridica studi per l'immigrazione

Le presenti note riguardano i profili di manifesta illegittimità costituzionale di molte norme previste del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" nel titolo I concernenti la disciplina di casi speciali di rilascio di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario e le materie della protezione internazionale, dell'immigrazione e della cittadinanza italiana.

I rilievi che seguono non esimono però dall'affermare preliminarmente che in ogni caso si ritiene che non sussistono i casi di straordinaria necessità e urgenza prescritti dall'art. 77 Cost. per l'adozione del decreto-legge, sia per la vaghezza dei motivi indicati nelle premesse del decreto-legge, sia per l'ampiezza e profondità delle riforme ordinamentali che esso apporta, sia per la oggettiva eterogeneità degli argomenti disciplinati (immigrazione, protezione internazionale, cittadinanza, sicurezza, contrasto della corruzione e della criminalità organizzata, organizzazione amministrativa delle autorità nazionali e locali di pubblica sicurezza), sia per la non urgenza di interventi normativi, sia sui temi della protezione internazionale - sulla quale tuttora sono all'esame delle commissioni territoriali domande presentate nel 2016 e alla luce del calo drastico di domande di asilo presentate nel 2018 -, sia sui temi della cittadinanza, sia per la presenza di manifesti vizi di legittimità che minano molte norme

del titolo I.Occorre in ogni caso ricordare che la mancanza dei requisiti costituzionali del decreto-legge è oggi ritenuto dalla Corte costituzionale come vizio di legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge, non sanato neppure dall'approvazione della legge di conversione in legge.

## Manifeste illegittimità costituzionali delle norme concernenti permessi di soggiorno per motivi umanitari, protezione internazionale e cittadinanza

### 1. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 1 (Abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario)

Il decreto legge ha come finalità, ritenuta "necessaria ed urgente", di riorganizzare il sistema di protezione internazionale e di quella umanitaria per raggiungere una "più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale."Perciò la Relazione individua la maggiore criticità del sistema attuale nell'alta percentuale di riconoscimento della protezione umanitaria rispetto alla protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria), che dipenderebbe da "una definizione legislativa dell'istituto dai contorni incerti, che lascia ampi margini ad una interpretazione estensiva in contrasto con il fine di tutela temporanea di esigenze di carattere umanitario per il quale l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento", oltre che nella ritenuta "anomala" sproporzione tra i numeri di riconoscimento delle protezioni tipiche e quella umanitaria, quest'ultima ritenuta residuale, da riconoscere in casi di eccezionale gravità, il che confonde l'eccezionalità delle ipotesi con l'eccezionalità dei numeri degli stranieri che rientrano in quelle ipotesi.

Per eliminare tali incertezze e discrezionalità il decreto legge abroga interamente la previsione normativa ordinaria della protezione umanitaria - l'art. 5, co. 6 d. lgs. n. 286/1998 che consente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari in presenza di motivi umanitari anche derivanti da obblighi costituzionali e internazionali - e introduce queste previsioni:

1) Tipizzazione, nell'ambito del sistema della protezione internazionale, delle ipotesi che danno diritto al riconoscimento da parte delle Commissioni territoriali di forme di tutela diverse dal rifugio politico e dalla protezione sussidiaria, ovverosia per rischio di persecuzione di cui all'art. 19, co. 1 d. lgs. n. 286/98 e per rischio di tortura di cui al comma 1.1. del medesimo articolo, per i quali si prevede che la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale chieda al questore il rilascio di un nuovo permesso di soggiorno per "protezione speciale", della durata di 1 anno;

2) Introduzione del permesso di soggiorno "per calamità", nei casi in cui lo straniero non possa rientrare nel Paese di appartenenza a causa di una "situazione di contingente eccezionale calamità";

3) Introduzione di un nuovo permesso di soggiorno temporaneo "per cure mediche", nei casi in cui lo straniero versi in "condizioni di salute di eccezionale gravità";

4) Introduzione di un nuovo permesso di soggiorno "per atti di particolare valore civile", rilasciabile su indicazione del Ministro dell'interno.

Inoltre, il decreto-legge, nel timore che, anche abrogando l'art. 5 comma 6 d. lgs. n. 286/1998, possano sopravvivere nell'ordinamento forme di tutela che rendano possibile il rilascio di un permesso per motivi umanitari, cancella la stessa locuzione sostituendola con diverse e plurime denominazioni, quali: "cure mediche", "protezione speciale", "casi speciali", "calamità" e "alto valore civile".Poiché il decreto-legge abroga il permesso di soggiorno per motivi umanitari è indispensabile premettere una ricostruzione preliminare della protezione umanitaria e del diritto di

asilo al fine di fare meglio comprendere i profili di manifesta illegittimità dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

### 1.1. La protezione umanitaria in rapporto con gli obblighi costituzionali e gli obblighi internazionali e con gli altri Paesi dell'UE

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, da rilasciarsi allorché "ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" fu previsto nel 1998 nell'art. 5, comma 6 d. lgs. n. 286/1998, anche nell'intento di dare attuazione piena anche agli obblighi costituzionali, tra cui quelli derivanti dal diritto di asilo, e agli obblighi internazionali vigenti per l'Italia.

Si trattava di una norma legislativa di salvaguardia dell'intera disciplina della condizione giuridica del cittadino straniero, di rinvio alla Costituzione, che all'art. 2 riconosce e garantisce, i diritti inviolabili della persona e all'art 10, comma 2 impone allo Stato italiano di disciplinare anche la condizione giuridica dello straniero in conformità alle norme ed ai trattati internazionali (cui corrispondono obblighi internazionali), al comma 3 riconosce il diritto di asilo politico allo straniero al quale nel Paese di appartenenza sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione e il comma 4 ne vieta l'estradizione per reati politici.

Nel rispetto dei diritti e principi costituzionali, inevitabilmente la legge che disciplina la condizione giuridica dello straniero in Italia per ragioni ordinarie – confluito nel testo unico delle leggi sulla condizione giuridica dello straniero e la disciplina dell'immigrazione emanato col d. lgs. n. 286/1998 – non poteva che far salve le ipotesi di ingresso e permanenza a salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone mediante l'art. 5, co. 6 in presenza di obblighi costituzionali ed internazionali, oltre che in presenza di seri motivi di carattere umanitario.

Il permesso di soggiorno umanitario poteva essere richiesto direttamente al Questore, come consente il regolamento di attuazione del testo

unico (art.11, comma 1, lett. c-ter) d.p.r. n. 394/1999, ora abrogato dal decreto-legge) al quale era demandato il potere di valutare l'esistenza o meno dei presupposti e in caso di esito negativo l'accertamento era devoluto all'Autorità giudiziaria.

Anche se non diffusissima statisticamente, la norma ebbe concreta applicazione in molte situazioni, non necessariamente all'esito di un contenzioso giudiziale.Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari fu collegato soprattutto al diritto di asilo soltanto con la legge n. 189/2002 (c.d. Legge Bossi-Fini), il cui art. 32 introdusse nel d.l. n. 486/1989, conv. nella legge n. 39/1990, l'art. 1-quater, che istituì per la prima volta le commissioni territoriali per la protezione internazionale. Il comma 4 di quell'articolo prevedeva che: "Nell'esaminare la domanda di asilo le commissioni territoriali valutano per i provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 6, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria e, in particolare, dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848".Da quando nel 2004 le Commissioni territoriali iniziarono a funzionare i permessi di soggiorno per motivi umanitari furono rilasciati soprattutto sulla base delle decisioni di quelle commissioni.

Anche nel 2008 nell'attuare la direttiva UE sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale il richiamo all'art. 5, co. 6 d. lgs. n. 286/1998 fu introdotto nell'art. 32 d. lgs. n. 25/2008 come misura residuale rispetto alle forme principali di protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria), sia per razionalizzare l'intero trattamento giuridico della persona straniera, sia perché la direttiva UE n. 115 del 2008 (art. 6, § 4) prevede la facoltà che gli Stati membri possano rilasciare un permesso di soggiorno "per motivi umanitari e caritatevoli o di altra natura", al di fuori dei casi di protezione internazionale previsti dalle norme europee. La Corte di giustizia dell'UE ha confermato questa facoltà, con l'unico limite che i presupposti sostanziali non siano incompatibili con quelli della protezione internazionale.

Nel territorio nazionale, in conseguenza dell'aumento delle richieste di protezione internazionale, dal 2011 in avanti la protezione umanitaria fu maggiormente esplorata, anche sul piano giudiziario, all'interno del solo sistema asilo, per effetto anche della miopia del legislatore, sia italiano che europeo, che ha chiuso di fatto qualsiasi mezzo di ingresso legale per motivi diversi dal bisogno di protezione ed anche per l'errata prassi delle Questure di non esaminare più direttamente le richieste di rilascio del permesso umanitario ex art. 5 comma 6 d. lgs. n. 286/1998, invitando le persone a fare richiesta di riconoscimento della protezione internazionale. Si è trattato di una distorsione, sia politica che giuridica, che ha avuto come conseguenza, tra le altre, l'interpretazione della protezione umanitaria come diritto minore, qualificato come residuale e temporaneo, se non eccezionale, per il quale si sono applicati, per gran parte, gli stessi criteri di riconoscibilità previsti per la protezione internazionale (la credibilità del richiedente, la comparazione con il Paese di origine). Requisiti non necessariamente richiesti dall'art. 5 comma 6 d. lgs. n. 286/1998, che comunque conservava la sua autonomia rispetto al sistema della protezione internazionale.

L'Italia non è isolata nel prevedere forme di protezione umanitaria, che invece sono previste, con modalità diversificate, in 20 su 28 Stati dell'UE, (Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria), come ricorda il Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017 edito dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), da Caritas Italiana, dalla Fondazione ANCI per la ricerca – CITTALIA, dalla Fondazione Migrantes e dal servizio centrale dello Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) in collaborazione con UNHCR.

La comparazione a livello europeo dimostra che sono proprio le decisioni adottate finora dalle Commissioni territoriali italiane ad essere molto più severe di quelle degli altri Stati dell'UE.

Infatti, secondo l'ufficio europeo sull'asilo (EASO) la percentuale media di esiti positivi delle domande di asilo nell'UE a luglio 2018 è pari al 33% nelle decisioni di primo grado (a cui poi si assommano in tutti gli Stati UE le decisioni positive a seguito dei ricorsi giurisdizionali). Tale 33% riguarda la protezione internazionale garantita a livello della UE (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria), a cui si deve aggiungere una media del 10% di casi protezione umanitaria riconosciuti nel 2017 da molti Paesi UE.

Ciò significa che a livello europeo la media degli accoglimenti delle domande (inclusa la protezione umanitaria) è complessivamente del 43% e che complessivamente è rigettato il 57% delle domande. Invece la percentuale delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale adottate in Italia dalle Commissioni territoriali è molto inferiore alla media prevista negli altri Stati UE, tenuto conto che, dai dati forniti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nel mese di agosto 2018 erano soltanto il 16% (9% status di rifugiato e 7% status di protezione sussidiaria), a cui si aggiungeva il 26% di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

A luglio 2018 il rigetto delle domande in 1^ grado nell'UE è del 57% (incluso il 10% di permessi per motivi umanitari), mentre in Italia il tasso complessivo di rigetti è in agosto del 59%, escludendo anche il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari.

Già oggi, dunque, vi è una severità eccessiva delle decisioni adottate dalle Commissioni italiane, le quali preferiscono il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari anziché una delle due forme di protezione internazionale.

Questa eccessiva severità di giudizio delle Commissioni territoriali pare confermata anche dal fatto che circa metà delle decisioni sono poi annullate all'esito dei ricorsi giurisdizionali che riconoscono la protezione internazionale.

Perciò, non si può certo affermare che l'applicazione delle norme (ora abrogate) sul permesso di soggiorno per motivi umanitari sia un quadro allarmante per le esigenze della sicurezza (come si afferma nella relazione al decreto-legge), mentre lo è per l'effettiva attuazione del diritto di asilo in Italia.

In ogni caso il permesso di soggiorno per motivi umanitari consentiva di dare immediata attuazione ad esigenze umanitarie, anche derivanti da obblighi costituzionali (tra cui il diritto di asilo) e da obblighi internazionali, cioè poteva essere usato per finalità diverse l'una dall'altra, ma spesso coincidenti:

a) dare risposta ad esigenze umanitarie;

b) dare attuazione al diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost. per quegli stranieri ai quali, pur non avendo i presupposti per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria), nel proprio Paese sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche;

c) dare attuazione ad altri obblighi costituzionali;

d) dare attuazione ad obblighi internazionali vigenti per l'Italia.

### 1.2 . Profili di manifesta illegittimità costituzionale, internazionale ed europea della abrogazione della protezione umanitaria e della sua sostituzione con diversi tipi di permessi temporanei

L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e la sua sostituzione con altri tipi di permessi incide sia sull'attuazione del diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost., sia sull'attuazione di tutti gli obblighi costituzionali e interazionali.

L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari derivanti da obblighi costituzionali e internazionali combinata con l'introduzione di nuovi titoli di soggiorno che nel complesso non sostituiscono

completamente il permesso abrogato violano la Costituzione e gli obblighi internazionali e ciò comporta una manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, comma 2 e 117, comma 1 Cost. perché l'ordinamento non prevede (o non prevede più) forme di protezione idonee ad assicurare il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali.

La dottrina e la giurisprudenza affermano che il diritto di asilo comporta un diritto soggettivo all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano, almeno al fine della presentazione della domanda di asilo, riconosciuto allo straniero e all'apolide, al quale nel suo Paese sia effettivamente impedito l'esercizio anche di una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, diritto immediatamente azionabile anche in mancanza delle leggi ordinarie che fissino alcune condizioni per il suo esercizio (Cass. civ. Sez. Un. sent. n. 4674/97) e la giurisprudenza consolidata della Cassazione (contestata da parte della dottrina) ritiene che i tre istituti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e del permesso di soggiorno per motivi umanitari attuano in modo completo il diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost. e che perciò non vi sia più alcun margine di residuale diretta applicazione dell'art. 10, comma 3 Cost., in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione (Cass. ord. n. 10686/2012).

Perciò si deve concludere che l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari senza la contestuale introduzione di istituti aventi un'ampiezza complessivamente identica (sia per il tipo di presupposti, sia per il trattamento del titolare) riaprirà lo spazio per azioni giudiziarie destinate a successo per fare accertare il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. non più completamente attuato dal legislatore.

Pertanto il legislatore può anche decidere di frazionare in più istituti distinti il vigente permesso di soggiorno per motivi umanitari, ma per considerare sempre esaurita ogni altro tipo di attuazione del diritto di asilo costituzionalmente garantito anche questa scelta può essere fatta

sostituendo questo istituto soltanto con altri titoli di soggiorno che però mantengano complessivamente identica l'area su cui lo stesso permesso si estendeva, con particolare riferimento ai presupposti per il rilascio e al trattamento dei titolari.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dava dunque piena attuazione a norme costituzionali, internazionali ed europee e, pertanto, i vincoli previsti nell'art. 10, comma 2 e nell'art. 117, comma 1 Cost. impediscono al legislatore di abrogare tale istituto sostituendolo con altri che non danno più un'attuazione completa ed esaustiva a tali obblighi. In altri termini, il legislatore non ha la possibilità di ridurre l'ampiezza di tutele che sono già previste dalla legge, qualora queste tutele siano imposte dall'esigenza di dare intera attuazione ad obblighi costituzionali o sovranazionali.

In proposito si ricorda che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile l'abrogazione (seppur referendaria) di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (o comunitariamente vincolato), cioè quelle che danno attuazione alle norme costituzionali (o dell'Unione europea) nell'unico modo possibile, perché un'abrogazione o una modifica di tali leggi comporterebbe una lesione dei corrispondenti specifici disposti costituzionali (o comunitari) (Corte Cost. sent. n. 35/1997). Non sembra questo però il caso delle norme che prevedono il permesso di soggiorno per motivi umanitari, perché esso – come si è già approfondito – può essere legittimamente abrogato a condizione che, contestualmente, il legislatore predisponga nuovi strumenti che non comportino un arretramento rispetto alle situazioni soggettive che oggi sono tutelate da tale permesso.

Le norme che prevedevano tale permesso sono meglio qualificabili nella diversa categoria delle leggi costituzionalmente obbligatorie (categoria identificata dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'abrogazione referendaria, ma poi estesa anche alle ipotesi di legittimità costituzionale). Si tratta delle leggi che, pur essendo anch'esse indefettibili in quanto immediatamente attuative di disposti costituzionali, non sono però vincolate ad assumere uno specifico contenuto (sent. n. 45/2005):

esse sono «dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona» (come è il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost.), talché «una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente o semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento» (Corte cost. sent. n. 49/2000).

Le leggi costituzionalmente obbligatorie possono dunque essere modificate o sostituite, ma sempre a condizione che la nuova disciplina dia comunque attuazione ai medesimi obblighi a cui dava attuazione quella abrogata, senza arretramenti delle tutele.

**Nel caso del permesso di soggiorno per motivi umanitari è necessario distinguere il rispetto degli obblighi costituzionali da quelli sovranazionali:**

a) poiché il diritto di asilo costituzionalmente garantito non sarà più attuato completamente dal p.s. per motivi umanitari, lo straniero che non rientri in una delle categorie della protezione internazionale, né in nessuna delle nuove categorie - e al quale però in concreto sia effettivamente impedito anche una sola delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana - potrà adire il tribunale ordinario per chiedere un'azione di riconoscimento del proprio diritto di asilo costituzionale, ma sarà più complicato dare attuazione alla pronuncia giudiziaria perché il decreto-legge abroga anche la norma del regolamento di attuazione del d. lgs. n. 286/1998 che consente al Questore di rilasciare il p.s. (art. 11, comma 1, lett. c-ter, d.p.r. n. 394/1999);

b) gli altri obblighi costituzionali (diversi dal diritto di asilo) non sufficientemente auto-applicativi e gli obblighi internazionali non sufficientemente auto-applicativi (diversi da quelli derivanti da norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto per i quali l'adattamento automatico è previsto dall'art. 10, comma 1 Cost.) saranno attuabili per via

giudiziaria mediante l'interpretazione conforme, salvo che vi sia bisogno di una qualche forma di intermediazione legislativa per dare loro esecuzione pratica (al di là dell'ordine di esecuzione spesso contenuto nella legge di autorizzazione alla ratifica), il che comporta che l'abrogazione tout court del p.s. per motivi umanitari sia viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, coma 2 Cost. e 117, comma 1 Cost.

c) gli altri obblighi costituzionali (diversi dal diritto di asilo) non sufficientemente auto-applicativi e gli obblighi internazionali non sufficientemente auto-applicativi (diversi da quelli derivanti da norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto per i quali l'adattamento automatico è previsto dall'art. 10, comma 1 Cost.) saranno attuabili per via giudiziaria mediante l'interpretazione conforme, salvo che vi sia bisogno di una qualche forma di intermediazione legislativa per dare loro esecuzione pratica (al di là dell'ordine di esecuzione spesso contenuto nella legge di autorizzazione alla ratifica), il che comporta che l'abrogazione tout court del p.s. per motivi umanitari sia viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, coma 2 Cost. e 117, comma 1 Cost.

Poiché, come già ricordato, la giurisprudenza ha in passato ritenuto che l'art. 10, comma 3 Cost. possa essere direttamente applicato anche in assenza di norme legislative ordinarie, si deve concludere che l'abrogazione di tale permesso di soggiorno non comporta in concreto alcuna riduzione delle tutele costituzionali, perché queste saranno comunque assicurate mediante la diretta applicazione della stessa Costituzione da parte del giudice ordinario mediante apposite azioni giudiziarie.

Perciò l'asilo costituzionale potrà essere richiesto direttamente all'Autorità giudiziaria, nella parte non più attuata dall'abrogato permesso di soggiorno per motivi umanitari, in mancanza di altri titoli di soggiorno che diano complessiva analoga protezione allo straniero che pur non avendo i presupposti per ottenere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria rientri comunque tra coloro ai quali nel proprio Pa-

ese è impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione.

Appare però altamente critico rispetto a tali obblighi costituzionali il venir meno di una disciplina attuativa, che priva la materia di una regolamentazione di dettaglio.

Altrettanto del tutto controproducente è il prevedibile cospicuo aumento dei ricorsi giurisdizionali presentati al solo fine di avere un riconoscimento diretto del diritto di asilo. Pertanto l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari non comporta, in concreto, alcuna riduzione delle tutele costituzionali, perché queste sarebbero comunque assicurate mediante la diretta applicazione della stessa Costituzione da parte del giudice ordinario, anche se l'abrogazione delle norme legislative sul permesso umanitario che attua quegli obblighi render più complicata la loro effettiva attuazione.Inoltre, il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. può avere come presupposto anche la violazione di diritti garantiti da convenzioni internazionali.

Infatti, il diritto di asilo è garantito ad ogni straniero a cui sia impedito nel proprio Paese l'esercizio di anche una sola delle libertà garantite dalla Costituzione e tra tali libertà devono essere inclusi anche i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali che sono garantiti dall'art. 2 Cost. e che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, si riferiscono anche ai diritti inviolabili previsti da convenzioni internazionali, i quali spettano anche allo straniero in virtù degli artt. 10, commi 1 e 2, e 117, comma 1 Cost., così come ricorda espressamente l'art.2, comma 1 d. lgs. n. 286/1998.Invece analoghe conclusioni appaiono non sempre applicabili alle ipotesi di attuazione degli obblighi europei o internazionali non auto-applicativi, nelle quali non sia sufficiente una interpretazione giudiziaria conforme, ma sia indispensabile anche un recepimento nella legislazione ordinaria e ciò soprattutto qualora essi impongano allo Stato italiano la protezione di situazioni che non sono comprese nel (pur ampio) ambito dell'art. 10 Cost.

In queste ipotesi, il venir meno di un istituto che dava attuazione a questi obblighi - e la circostanza che essi non siano più assicurati nemmeno dalla diretta applicazione della Costituzione - comporta l'illegittimità dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari per violazione degli obblighi internazionali ed europei vincolanti per il legislatore ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.Peraltro nelle ipotesi in cui l'applicazione diretta della Costituzione non sia sufficiente a garantire il rispetto degli obblighi internazionali non auto-applicativi (come per il divieto di refoulement eccezionalmente derivante dal rischio di violazione degli artt. 5, 6 e 8 CEDU), occorre comunque attuare sempre una interpretazione conforme agli obblighi internazionali, ove possibile mediante l'applicazione diretta dei trattati rilevanti e, in ultima ratio, mediante sentenze della Corte costituzionale.

Tuttavia, ovviamente tutto ciò avverrebbe a scapito della certezza del diritto, del buon funzionamento della giustizia, con un irragionevole aumento del contenzioso giudiziario e con una prevedibile durata irragionevole dei giudizi in violazione del principio della ragionevole durata dei processi previsto dall'art. 111 Cost.

In sintesi, la disciplina legislativa del permesso di soggiorno per motivi umanitari non è immodificabile, ma il legislatore è sempre tenuto ad adottare una disciplina in materia e inoltre essa, da un punto di vista sostanziale, deve sempre dare piena attuazione al contenuto degli obblighi costituzionali e anche sovranazionali sopra richiamati.L'art. 1 del decreto-legge, che abroga il permesso di soggiorno per motivi umanitari e introduce in sua parziale sostituzione i casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, può dunque ritenersi illegittimo per i profili ora richiamati; la Corte costituzionale potrebbe dichiarare l'illegittimità della disposizione "nella parte in cui" ha escluso situazioni precedentemente tutelate dal permesso di soggiorno per motivi umanitari, o addirittura potrebbe dichiarare l'incostituzionalità della stessa abrogazione di tale permesso di soggiorno, stante la difficoltà di reintrodurre con un dispositivo manipolativo le forme di tutela illegittimamente abrogate in un sistema caratterizzato da plurimi permessi di

soggiorno, ciascuno previsto per specifiche situazioni giuridiche soggettive.Si deve appunto constatare che la tipologia dei permessi di soggiorno che dovrebbero sostituire il permesso di soggiorno per motivi umanitari prevede tanto presupposti per il rilascio, quanto pure trattamenti per i titolari che complessivamente sono per nulla coincidenti, ma più ridotti rispetto ai presupposti per il rilascio di tale permesso; il che diminuisce e non dà più una completa attuazione degli obblighi costituzionali ed internazionali.

Circa i presupposti dei nuovi titoli di soggiorno è evidente infatti che il nuovo permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale, il nuovo permesso per cure mediche e il nuovo permesso di soggiorno per casi speciali omettono di dare espressa attuazione ad altre ipotesi in presenza delle quali le norme costituzionali ed internazionali comportano diritti da garantire e il conseguente divieto di espulsione, come ad esempio nel caso di:

1) straniero o apolide che, anche fuori dalle ipotesi in cui potrebbe ottenere il riconoscimento della la protezione internazionale (p.es. in presenza di clausole di esclusione o di mancata presentazione della domanda di protezione internazionale), veda in pericolo il suo diritto alla vita, anche in esecuzione di una condanna a morte emanata da un'autorità giudiziaria straniera, ipotesi questa espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale come assoluta ed inderogabile e quindi ostativa all'estradizione dello straniero per reati che la legge dello Stato estero consenta di punire anche con la pena di morte (sent. n. 223/1996). Il divieto assoluto della pena di morte si è imposto anche all'interno del Consiglio d'Europa con l'adozione del Protocollo n. 13 alla CEDU, ratificato dall'Italia con legge 15 ottobre 2008, n. 179;

2) straniero o apolide che anche fuori dalle ipotesi in cui potrebbe ottenere il riconoscimento della protezione internazionale (p.es. in presenza di clausole di esclusione o di mancata presentazione della domanda di protezione internazionale) rischi di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, vietati in modo inderogabile dall'art. 3 del-

la Convezione europea dei diritti dell'uomo, presupposto che è distinto dal divieto della tortura, vietato dallo stesso art. 3 CEDU, il cui rispetto potrebbe essere invece garantito dal rilascio del permesso di soggiorno per "protezione speciale";

3) straniero al quale sia applicabile il divieto di estradizione per reati politici previsto dall'art. 10, comma 4 Cost., fatte salve le esclusioni previste dall'articolo unico della legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1, dall'art. 11 della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, resa esecutiva dalla legge 14 febbraio 2003, n. 34, dall'art. 1 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1977, resa esecutiva dalla legge 26 novembre 1985, n. 719, anche per effetto di decisioni di rigetto della domanda di esecuzione di sentenza straniera o di estradizione o di mandato di arresto europeo disposte dal Ministro della giustizia o dell'autorità giudiziaria nei casi previsti dagli artt. 696-ter, 697, 698 e 705 del codice di procedura penale o dall'art. 18 della legge 22 aprile 2005, n. 69;

4) straniero o apolide i cui legami personali e familiari in Italia (valutati soprattutto con riguardo alla loro intensità, alla loro durata e alla loro stabilità, alle condizioni di vita e di salute dell'interessato, alla sua età, al suo positivo inserimento nella società italiana, nel rispetto delle norme della Costituzione e delle leggi penali, e alla natura dei suoi legami con gli eventuali familiari nel Paese di origine) sono tali che il rifiuto di autorizzare il suo soggiorno nel territorio dello Stato arrecherebbe al suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, garantito dall'art. 8 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e successive modificazioni e integrazioni, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, una lesione sproporzionata rispetto ai motivi del rifiuto. La tutela della persona umana e della sua vita privata e familiare – secondo la formula dell'art. 8 CEDU – impone che ogni individuo abbia diritto di soggiornare e rimanere in uno Stato diverso da quello di

origine, se nel proprio fosse destinato a subire condizioni ed atti incompatibili con la propria dignità. Al fine di dare attuazione a questo diritto non è certo sufficiente il vigente obbligo per il Prefetto di non disporre provvedimenti amministrativi di espulsione per ingresso o soggiorno illegali allorché sia in gioco il diritto all'unità familiare; in ogni caso, poiché il diritto alla vita familiare è già in parte soddisfatto dall'art. 5, comma 5 d. lgs. n. 286/1998, ai fini dell'attuazione completa dell'art. 8 CEDU deve ricevere attuazione legislativa anzitutto il diritto al rispetto della vita privata sulla base dell'inserimento sociale e della risalenza nel tempo dell'emigrazione;

5) straniero a cui nel proprio Paese sia effettivamente impedito l'esercizio del diritto ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, e del diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, garantiti dall'art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, concluso a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, soprattutto allorché, anche a seguito di rilevazioni effettuate da organizzazioni internazionali come la FAO e il PAM, si riscontri che carestie o grave malnutrizione diffusa mettano in pericolo concreto e attuale la sicurezza alimentare della popolazione, sicché un eventuale ritorno in Patria violerebbe il diritto alla vita (art. 2 CEDU) e il divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU). Tali diritti inviolabili della persona sono implicitamente richiamati dall'art. 2 Cost., ma tale categoria di stranieri non pare certo rientrare tra i destinatari del nuovo permesso di soggiorno per calamità, il cui rilascio si baserebbe soltanto su una situazione vaga di "contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro in condizioni di sicurezza", poiché la carestia, la malnutrizione la insicurezza alimentare in taluni Paesi non è affatto eccezionale, né contingente e non deriva soltanto da calamità, fermo restando che occorre comunque precisare che allorché tali danni gravi alla persona derivano dalla violenza generalizzata di un conflitto interno o internazionale lo straniero ha comunque diritto al riconoscimento della protezione sussidiaria;

6) Ogni altra situazione nella quale allo straniero è garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. il diritto di asilo perché nel suo Paese non è effettivamente garantita anche una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, diversa dalle situazioni in cui lo straniero abbia i presupposti per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria o di altro titolo di soggiorno o di altro titolo di soggiorno, diritto che comprende anche discriminazioni per ragioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, ex art. 3 Cost.

Questi riferimenti aperti agli ampi obblighi costituzionali ed internazionali non soddisfatti espressamente dai nuovi tioli di soggiorno, appaiono indispensabili perché con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari esso sarebbe sostituito soltanto da titoli di soggiorno fondati su presupposti chiusi o discrezionali, che talvolta già oggi hanno una qualche forma di copertura normativa, come il diritto alla salute.

L'abrogazione dell'art. 5, co. 6 d. lgs. n. 86/1998 incide certamente sulla procedura e sull'individuazione dell'autorità competente ad accertare i presupposti per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno in rispondenza agli obblighi costituzionali.

È evidente che dopo tale abrogazione lo straniero che abbia i presupposti per vedere riconosciuto il suo diritto di soggiornare sul territorio italiano derivante da obblighi costituzionali sufficientemente dettagliati ed auto-applicativi, come il diritto di asilo, non direttamente attuati dalle due figure di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) e dai nuovi titoli di soggiorno, potrà direttamente attivarli davanti all'Autorità giudiziaria, senza la preventiva richiesta a quella amministrativa. In ogni caso sono rilevanti anche la procedura e l'autorità competente ad accertare i presupposti per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno.

Infatti, i presupposti sopra indicati per i nuovi titoli di soggiorno sono accertati sulla base della decisione della Commissione territoriale per la protezione internazionale soltanto nei casi in cui il richiedente protezione internazionale debba ottenere il rilascio del permesso di sog-

giorno per protezione speciale, perché in caso di rimpatrio subirebbe i rischi di persecuzione (art. 19, comma 1 d. lgs. n. 286/1998) o i rischi di tortura (art. 19, comma 1.1. d. lgs. n. 286/1998), mentre in tutte le altre ipotesi il rilascio degli altri nuovi titoli di soggiorno (per cure mediche o per protezione speciale o per calamità naturale) deriverebbe soltanto da una valutazione ampiamente discrezionale affidata al solo Questore.

L'affidamento al solo Questore del rilascio di tali permessi, senza alcune chiara predeterminazione dei presupposti che limiti al minimo la discrezionalità amministrativa comporta una illegittimità manifesta per violazione della riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. L'intento scritto nella relazione illustrativa appare altresì del tutto in contraddizione con le norme che vorrebbero attuarlo: da un lato nella relazione illustrativa si afferma che si vuole abrogare la discrezionalità di accertamento delle situazioni che danno luogo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari - e perciò si ritiene "necessario delimitare l'ambito di esercizio di tale discrezionalità alla individuazione e valutazione della sussistenza di ipotesi predeterminate nella norma" -; dall'altro lato però le nuove norme riproducono analoga discrezionalità nell'individuare e valutare la sussistenza di tali ipotesi, che ben potrebbero essere valutate diversamente, tra l'altro, da Questura a Questura.

È evidente che il Questore potrebbe rilasciare tale permesso non soltanto nelle ipotesi in cui sia ad esso direttamente richiesto, anche sulla base di documentazione o certificazione, ma anche nelle ipotesi in cui i presupposti dei nuovi permessi siano accertati durante lo svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale e lo straniero non possa ottenere né lo status di rifugiato, né lo status di protezione sussidiaria e perciò la richiesta di rilascio giunga dalle Commissioni territoriali per la protezione internazionale o dall'autorità giudiziaria.

Perciò per garantire la medesima protezione oggi complessivamente assicurata dal permesso di soggiorno per motivi umanitari, il rilascio e il rinnovo di tali nuovi permessi dovrebbe essere disposto dal Questore,

sia su richiesta diretta fatta al Questore dallo straniero, sia su richiesta della Commissione territoriale per la protezione internazionale, o di una pronuncia di un giudice.Peraltro, occorre stabilire in modo chiaro la piena indipendenza delle Commissioni territoriali. Infatti, il decreto legge omette di rendere indipendenti le Commissioni territoriali, che si sarebbe dovuto attuare eliminando ogni collegamento con il Ministero dell'interno, oggi esistente. Solo un organismo indipendente può, infatti, garantire quell'obbligo di esame della domanda di protezione internazionale "in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sulla base di un congruo esame della domanda effettuato ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251" (art. 8, comma 2 d. lgs. n. 25/2008) e garantire che davvero sia attuata la norma vigente secondo cui "ogni Commissione territoriale e ognuna delle sue sezioni opera con indipendenza di giudizio e di valutazione" (art. 4, comma 3-bis d. lgs. n. 25/2008).

Il trattamento dei titolari dei nuovi titoli di soggiorno appare fortemente peggiorativo rispetto a quello che finora era previsto per il titolare del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

a) La durata della validità di ognuno di questi permessi di soggiorno non è più di 2 anni, ma di 6 mesi (p.s. per calamità) o di 1 anno (p.s. per cure mediche, p.s. per protezione speciale e p.s. per casi speciali)

b) Per effetto della durata di 6 mesi del permesso di soggiorno per calamità non accederebbero più in condizioni di parità alle prestazioni di assistenza sociale come prevede l'art. 41 d. lgs. n. 286/1998 per i titolari di permessi della durata di almeno 1 anno, il che appare scelta che viola in modo privo di ogni ragionevolezza il principio costituzionale di eguaglianza prevista dall'art. 3 Cost.

c) Per effetto della durata di 1 anno del permesso di soggiorno i titolari dei nuovi permessi per cure mediche, per protezione speciale e per casi speciali non avrebbero più accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica che l'art. 42 d. lgs. n. 286/1998 garantisce a tutti i titolari di permesso di soggiorno della durata di almeno due anni, come è il permesso per motivi umanitari.

d) Ognuno dei nuovi permessi di soggiorno, incluso quello per cure mediche, non prevede più l'iscrizione del titolare al servizio sanitario nazionale, come invece è previsto dal vigente art. 34 d. lgs. n. 286/1998 per il p.s. per motivi umanitari (che invece la riforma modifica proprio su tale aspetto), il che relega questi stranieri al solo accesso alle cure mediche urgenti ed essenziali ambulatoriali o ospedaliere previste dall'art. 35 d. lgs. n. 286/1998 e comporta manifeste illegittimità costituzionali per l'irragionevole restrizione, in violazione dell'art. 3 Cost., della attuazione piena dell'accesso al diritto alla salute previsto dall'art. 32 Cost.

e) I nuovi permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche e per calamità, i cui titolari peraltro sono ammessi svolgere lavorative, non sono convertibili in un permesso di soggiorno per lavoro neppure in presenza di un'attività lavorativa regolarmente svolta. La non convertibilità in un permesso per lavoro dei nuovi permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche e per calamità appare una scelta irragionevole, con un trattamento deteriore in violazione dell'art. 3 Cost., e soprattutto nelle ipotesi di ripetuti rinnovi di tali permessi può configurare la violazione del diritto al rispetto della vita privata garantito dall'art. 8 CEDU

Anche le disposizioni transitorie previste nei commi 8 e 9 dell'art. 1 appaiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, comma 1 Cost. nella parte in cui implicitamente prevedono un trattamento diverso per situazioni oggettivamente uguali.Infatti, i commi 8 e 9 consentono la validità dei permessi di soggiorno per motivi umanitari fino alla data della loro scadenza e la loro successiva convertibilità, in varie forme.

Tali commi tuttavia si applicano soltanto ai permessi di soggiorno per motivi umanitari che siano stati rilasciati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, sulla base di una richiesta da parte delle Commissioni territoriali per la protezione internazionale e omettono di prevedere che tali disposizioni si applichino anche all'identica condizione giuridica in cui si trovano gli stranieri titolari di permessi di soggiorno per motivi

umanitari da rilasciarsi o rilasciati sulla base di una decisione dell'autorità giudiziaria, che sia stata già pronunciata prima dell'entrata in vigore del decreto-legge o che debba essere pronunciata sulla base delle norme in vigore prima dell'entrata in vigore del decreto-legge per effetto di ricorsi giurisdizionali presentati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, anche nell'ambito di ricorsi avverso le decisioni di diniego delle medesime Commissioni.

Potrà certo essere applicata l'interpretazione analogica ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile e, con non pochi dubbi, il divieto di norme retroattive previsto dall'art. 11 delle medesime disposizioni preliminari, ma il legislatore lascia in una irragionevole incertezza coloro che abbiano in corso giudizi in cui sia stata chiesta anche la protezione umanitaria o che abbiano ottenuto la protezione umanitaria su decisione dell'autorità giudiziaria.

### 2. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 3 (trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo)

La disciplina del nuovo trattenimento dei richiedenti asilo per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo introdotto dall'art. 3 del decreto-legge nell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015 appare viziata di gravi e diffuse illegittimità sotto vari profili.

1. Il presupposto del nuovo trattenimento del richiedente asilo per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo appare viziato da manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, commi 2 e 3, e 117, comma 1 Cost., nella parte in cui si viola l'art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, poiché sanzionano l'ingresso e soggiorno irregolari del richiedente asilo eventualmente sprovvisto di documenti di viaggio, il che è da sempre una prassi normale in tutto il mondo per chi fugga da ogni forma di conflitto o di persecuzione, e non sono ben definite le ipotesi nelle quali il trattenimento possa essere disposto. La nuova disposizione prevede infatti che

il trattenimento è facoltativo, ma in violazione della riserva di legge prevista nell'art. 10, comma 3 Cost. e della riserva assoluta di legge prevista nell'art. 13, comma 3, Cost., non indica in modo chiaro e predeterminato quali siano i "casi eccezionali di necessità ed urgenza" entro i quali può adottarsi il provvedimento di trattenimento, ma fa discendere tali casi eccezionali da una condizione che non è affatto eccezionale, sebbene assai comune tra i richiedenti asilo (la mancanza di documenti di identità) proprio perché per riuscire a fuggire da conflitti o persecuzioni la gran parte dei richiedenti asilo è sprovvista di documenti e dunque sarebbe impossibile avere con certezza una identificazione (al di fuori dei casi in cui l'identificazione sia già in possesso degli archivi UE, come SIS; EURODAC e VIS, o dell'INTERPOL, il che si può fare spesso in tempi molto rapidi e renderebbe inutile questo trattenimento), a meno di interpellare le autorità degli Stati di origine dei richiedenti asilo, il che però è espressamente vietato da varie norme nazionali ed europee. Trattandosi di una condizione molto comune tra tutti i richiedenti asilo il trattenimento al solo fine di verificare identità e nazionalità comporta una violazione del divieto di trattenere un richiedente asilo per il solo fatto di essere un richiedente (art. 8, par. 1 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). Certamente la medesima disposizione europea all'art. 8, par. 3, lett. a) dà ad ogni Stato la facoltà di disporre il trattenimento del richiedente asilo per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, ma nel fare ciò la norma nazionale italiana non soltanto deve essere conforme all'art. 10, commi 2 e 3 Cost., ma deve anche non limitarsi a ripetere la medesima generica ipotesi menzionata dall'art. 8, par. 3 di quella direttiva, perché lo stesso art. 8, par. 3 della medesima direttiva prescrive ad ogni Stato di specificare nella sua legislazione nazionale i motivi del trattenimento del richiedente asilo; poiché invece tale specificazione non è prevista nella nuova disposizione legislativa introdotta dal decreto-legge essa è viziata anche da manifesta violazione della prescrizione dello stesso art. 8, par. 3 della medesima Direttiva 2013/33/UE;

2. Le modalità del trattenimento in appositi locali presso le strutture (centri di soccorso e prima accoglienza, centri governativi di prima accoglienza, ma anche implicitamente Questure nelle quali è consentita la fotosegnalazione degli stranieri fermati in situazione di soggiorno irregolare e da espellere e segnalare ad EURODAC) in cui ai sensi dell'art. 10-ter d. lgs. n. 286/1998 può avvenire l'identificazione appaiono non meglio precisate e perciò appaiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione della riserva assoluta di legge circa i modi della restrizione della libertà personale prescritta dall'art. 13 Cost.,

3. I luoghi del trattenimento sarebbero per i primi 30 giorni i medesimi luoghi indicati dall'art. 10-ter d. lgs. n. 286/1998 in cui si svolgono le procedure di identificazione, cioè i centri di primo soccorso e accoglienza o i centri governativi di prima accoglienza o le questure, e dopo 30 giorni (e per un periodo complessivo fino ai successivi 180 giorni) i centri di permanenza per i rimpatri previsti per il trattenimento degli stranieri espulsi o respinti. Le norme che consentono il trattenimento fuori da un centro di permanenza per i rimpatri sono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. a causa della violazione dell'art. 10 della direttiva 2013/33/UE del parlamento europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che prescrive che il trattenimento del richiedente asilo può avvenire soltanto in appositi centri di permanenza temporanea o, per i detenuti, in un istituto penitenziario. Pertanto, il trattenimento nel sistema italiano dovrebbe avvenire sempre e soltanto in un centro di permanenza temporanea in cui, secondo il medesimo citato art. 10, il richiedente asilo deve essere collocato in luogo distinto dagli altri stranieri ivi trattenuti. Si afferma, nella relazione illustrativa del decreto-legge, che la direttiva UE consentirebbe deroghe al trattenimento in centri di permanenza allorché usa l'espressione "di norma", ma anche tale affermazione non impedisce di ritenere illegittima la nuova norma introdotta dal decreto-legge, perché essa prevede che il trattenimento per verifica della nazionalità e dell'identità del richiedente asilo avvenga anzitutto e soltanto nei luoghi indicati nell'art. 10-ter d. lgs. n. 286/1998 e

mai nei centri di permanenza e perché non prevede che anche in questi luoghi diversi dai centri di permanenza siano effettivamente assicurate al richiedente tutte le garanzie previste all'art. 10 della citata direttiva UE.

4. Le nuove norme che istituiscono il trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo appaiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione delle riserve di legge previste dagli artt. 10, commi 2 e 3, e 13 Cost., perché lascia alla più completa indeterminatezza, anziché disciplinarlo in modo tassativo con norma legislativa (come esigono gli artt. 10 e 13 Cost.), il rapporto con le altre ipotesi di trattenimento del richiedente asilo previste dall'art. 6 d. lgs. n. 142/2015: non è chiaro se al trattenimento fino a 180 gg. del trattenimento dei richiedenti asilo per la determinazione o verifica dell'identità o della cittadinanza si possa o no aggiungere un ulteriore trattenimento che è già previsto dall'art. 6 D. Lgs. n. 142/2015 nelle ipotesi indicate nei commi 5 e 7, il quale in base al comma 8 ha una durata massima complessiva di 1 anno.

5. Il presupposto di questo nuovo tipo di trattenimento è l'identificazione dell'identità e della nazionalità del richiedente asilo, ma essa è un fatto non imputabile allo straniero (che spesso è privo di documenti non per sua colpa, mentre l'ipotesi colposa o dolosa del richiedente asilo che abbia fraudolentemente dato false attestazioni della sua identità è già prevista come presupposto di altro tipo di trattenimento nell'art. 6, comma 2 lett. d) d. lgs. n. 142/2015) ed appare viziato da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, comma 1 e 117, comma 1 Cost., perché è incompatibile sia con l'art. 15 della direttiva rimpatri 2008/115/CE (che limita i casi di trattenimento al pericolo di fuga e al compimento di condotte che ostacolano il rimpatrio), sia con l'art. 9. comma 1 della Direttiva 2013/33/CE e prevede un trattamento assai peggiore di una situazione analoga, cioè quella del fermo di identificazione previsto nell'art. 11 l. n. 191/1978, che invece presuppone la colpa ovvero il dolo del soggetto fermato (che non consente alle forze di polizia di procedere all'identificazione, ovvero per la falsità dei documenti di identità esibiti) e che dura soltanto 24 ore.

### 3. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 4 (Disposizioni in materia di modalità di esecuzione dell'espulsione)

La nuova norma introdotta nell'art. 13, comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998 prevede che nelle ipotesi di indisponibilità di posti nei centri di permanenza 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 qualora tali condizioni permangono anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in locali idonei, presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le successive quarantotto ore. Tale norma appare viziata in quanto non si precisano le modalità di restrizione della libertà personale, il che comporta una manifesta illegittimità costituzionale per violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 Cost., perché non precisa quali siano e dove siano i "locali idonei", né quali siano le modalità del trattenimento.In tal senso la tassatività della norma legislativa richiesta dalla Costituzione non può certo essere sostituita da mere precisazioni contenute nella relazione tecnica al decreto-legge che indicano che i "luoghi pertinenti all'autorità di p.s." diversi dai centri di permanenza per i rimpatri in cui potranno avvenire i trattenimenti saranno: a) luoghi già oggi in uso alla P.S. per effettuare fermi, identificazioni, rilievi foto-dattiloscopici, redazione e consegna dei provvedimenti di rimpatrio e b) aeroporti internazionali da cui partono i voli internazionali di rimpatrio (Bologna, Roma-Fiumicino, Milano-Malpensa, Torino, Venezia).

## 4. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 9 (Disposizioni in materia di domanda reiterata e di domanda presentata alla frontiera)

### 4.1. Circa l'esame delle domande con procedura in frontiera

1. La modifica introdotta nell'art. 28-bis d. lgs. n. 25/2008, che prevede la possibilità di svolgere con procedura accelerata direttamente in frontiera o in zone di transito l'esame della domanda nel caso in cui il richiedente presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al (nuovo) comma 1-quater, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli, comporta una manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., nella parte in cui viola l'art. 31, par. 8 della Direttiva 2013/32/UE che non prevede una simile ipotesi tra quelle in cui è consentito che la procedura di esame della domanda sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito.Peraltro, la direttiva europea nella citata disposizione consente che la procedura di esame della domanda sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito in alcune ipotesi che sono solo apparentemente simili, allorché il richiedente sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato e, senza un valido motivo, non abbia presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile rispetto alle circostanze concrete del suo ingresso (lett. h).

Peraltro, la relazione illustrativa al decreto-legge afferma che la nuova norma sia conforme con la citata Direttiva 2013/32/UE che, all'articolo 31, paragrafo 8, lettera g), consente agli Stati membri di prevedere una procedura accelerata e svolta in frontiera quando il richiedente "presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento".

Tuttavia, la Direttiva esclude ogni automatismo rispetto al mero fatto dell'essere stato fermato all'atto dell'attraversamento della frontiera - che di per sé nulla rileva rispetto alle intenzioni dello straniero di non vo-

lersi presentare quanto prima alle autorità per chiedere protezione. Si noti anche che l'applicazione delle norme in materia di asilo impedisce l'applicazione delle norme sul respingimento (art. 10 d. lgs. n. 286/1998). Pertanto, la modifica introdotta all'art. 28-bis si pone in radicale contrasto con la disposizione europea che stabilisce una rigorosa verifica della situazione concreta, caso per caso, in cui si trova lo straniero che viene fermato alla frontiera. Peraltro, la procedura accelerata o in frontiera potrà essere applicata soltanto ad una delle ipotesi indicate nella Direttiva, sicché in mancanza di una norma che riproduca una delle ipotesi previste dalla Direttiva la nuova norma nazionale deve considerarsi illegittima per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE.

2. Circa la procedura di esame delle domande in frontiera si rileva la manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. a causa della violazione dell'art. 43, par. 2 della Direttiva 2013/32/UE nella parte in cui non si prevede che nelle ipotesi dell'esame delle domande in frontiera o nelle zone di transito, la Commissione debba concludere l'esame entro il termine tassativo di 30 giorni, scaduto il quale la domanda deve essere trasmessa all'esame ordinario di una Commissione territoriale.4.2. Circa la domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento.

Il nuovo art. 29-bis d. lgs. n. 25/2008 circa la domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento è viziato da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., nella parte in cui viola l'art. 40 della Direttiva 2013/32/UE il quale prevede che nelle ipotesi citate si debba procedere comunque all'esame preliminare di ammissibilità della domanda, ai sensi dell'art. 29 d. lgs. n. 25/2008: anche in tale ipotesi, infatti, deve comunque essere garantito un esame preliminare di ammissibilità della domanda.

## 5. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 10 (Procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale)

L'articolo 10 introduce nell'art. 32 del d. lgs. n. 25/2008 una nuova disposizione che prevede che quando il richiedente sia sottoposto a procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbero diniego della protezione internazionale e ricorrono i presupposti di pericolosità che legittimano il trattenimento ovvero quando il richiedente ha già ricevuto una condanna anche non definitiva per gli stessi reati il questore ne dà tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale competente, che provvede nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione. In caso di rigetto della domanda, salvo che la Commissione faccia rilasciare altri permessi di soggiorno per protezione speciale, il richiedente ha in ogni caso l'obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione, anche sulla base di un provvedimento amministrativo di espulsione.

Tale norma è viziata da gravi illegittimità costituzionali:

1) La nuova disposizione è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione della presunzione costituzionale di non colpevolezza dell'imputato fino alla sentenza definitiva di condanna (art. 27 Cost.), prevedendo l'esclusione dal procedimento di esame della domanda di asilo e connessa espulsione che potrebbe mettere a grave rischio l'incolumità della persona meritevole del diritto di asilo, sulla base di una mera sentenza di condanna in primo grado per taluni reati ostativi.Identica manifesta illegittimità costituzionale (e potenzialmente più forte con riguardo al numero prevedibilmente più elevato di persone meramente indagate rispetto a quelle condannate in primo grado) vi sarebbe qualora il testo definitivo di questa disposizione del decreto-legge prevedesse che la sospensione e la connessa espulsione avvengano non già in caso di sentenza di primo grado di condanna del richiedente asilo per uno di tali reati, ma soltanto perché il richiedente asilo sia sottoposto a procedimen-

to penale per uno di tali reati, cioè sulla base di una mera denuncia.

2) La nuova disposizione è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 10, comma 2 e dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui viola l'art. 33 della Convenzione internazionale sullo status dei rifugiati che vieta l'espulsione dei rifugiati se non per condanna definitiva per avere commesso reati gravi, con conseguente rischio di violazione, in caso di rimpatrio, dell'inderogabile divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dall'art. 3 CEDU.

3) La nuova disposizione è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. perché non consentendo la sospensione della decisione impugnata in caso di ricorso giurisdizionale viola varie Direttive dell'UE. Infatti, sembra che sia esclusa, d'ora in avanti e per tale ipotesi, la facoltà di ricorso al giudice per ottenere la sospensiva ex art. 35-bis, comma 4 d. lgs. n. 25/08. In ogni caso, è esclusa la possibilità di espulsione immediata in pendenza di domanda di protezione internazionale: la Corte di giustizia (Grande Chambre, C-181/16, sentenza del 19 giugno 2018) ha esplicitamente affermato che "La direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel combinato disposto con la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, nonché alla luce del principio di non-refoulement e del diritto ad un ricorso effettivo, sanciti dall'articolo 18, dall'articolo 19, paragrafo 2, e dall'articolo 47 della Carta, dev'essere interpretata nel senso che non osta all'adozione di una decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva stessa, nei confronti di un cittadino di un paese terzo che abbia proposto domanda di protezione internazionale, direttamente a seguito del rigetto di tale domanda da parte dell'autorità competente ovvero cumulativamente con il rigetto stesso in un unico atto amministrativo e, pertanto, anteriormente alla decisione del ricorso giurisdizionale proposto avverso il rigetto medesimo", ma purché "lo Stato

membro interessato garantisca la sospensione di tutti gli effetti giuridici della decisione di rimpatrio nelle more dell'esito del ricorso".

### 6. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 12 (Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo)

L'art. 6 prevede una radicale ristrutturazione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale che suscita notevoli perplessità sull'effettività del diritto di asilo.

Si prevede la trasformazione dello SPRAR in Sistema per i titolari di protezione internazionale e per i titolari di protezione internazionale, mentre i richiedenti asilo, inclusi coloro che abbiano presentato ricorsi giurisdizionali contro la decisione negativa delle Commissioni territoriali, sarebbero ospitati negli attuali centri governativi di prima accoglienza o negli attuali centri di accoglienza straordinaria (CAS).In proposito la riforma pare fotografare la realtà della prassi precedente al decreto- legge, nella quale i CAS sono il "non" sistema di accoglienza per la generalità dei richiedenti asilo, in violazione della Direttiva UE sull'accoglienza che consente simili riduzioni di standard soltanto per periodi temporanei e per eventi imprevedibili, mentre le strutture dello SPRAR sono sempre più riservate a minori (non sempre), a titolari di protezione internazionale e spesso a chi si trova in condizioni (spesso familiari) disperate.Peraltro già l'assetto del pre-vigente SPRAR presentava rilevanti profili di incostituzionalità, perché, in violazione dell'art. 118 Cost., la funzione amministrativa dell'accoglienza ai richiedenti asilo non è affidata dalla legge ad ogni Comune, ma soltanto ai Comuni che volevano presentare un determinato progetto, le cui spese non erano integralmente finanziate dallo Stato, come esige l'art. 119 Cost., ma erano da esso finanziate soltanto al 95%. L'insufficienza strutturale di questo sistema volontaristico rispetto al fabbisogno di posti di accoglienza dei richiedenti asilo era tale che si è dovuto attivare da parte dei prefetti in via ordinaria (e in violazione del potere sostitutivo del Governo previsto dall'art. 120 Cost.) un gigantesco sistema di accoglienza straordinaria che aveva però standard assai ridotti.

Pertanto, già oggi al fine di dare piena attuazione all'art. 17, comma 2 della Direttiva 2013/33/UE e agli artt. 118, 119 e 120 Cost. il Piano nazionale di accoglienza e le linee di indirizzo e di programmazione predisposti ai sensi dell'art. 16 d. lgs. n. 142/2015 dal Tavolo nazionale dovrebbero prescrivere che la realizzazione e la gestione dei progetti di accoglienza territoriale di cui all'art. 14 d. Lgs. n. 142/2015 da parte dei Comuni, singoli o associati, avvengano secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, previsti nell'art. 118 Cost. e che le spese per l'implementazione di tali progetti siano integralmente finanziate dallo Stato, come prevede l'art. 119 Cost. Deve essere altresì prevista l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. nei confronti delle regioni e degli enti locali inadempienti rispetto agli obblighi di accoglienza derivanti dalle norme dell'UE.

Invece, le norme di riforma previste dal decreto-legge appaiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 118 Cost., perché il legislatore attira di nuovo alla sola amministrazione statale la funzione amministrativa dell'accoglienza dei richiedenti asilo che in precedenza era attribuita alle funzioni degli enti locali, ma non motiva la sussistenza di alcuna "esigenza unitaria" che invece l'art. 118 Cost. menziona come il solo motivo per allocare ad ente diverso dal Comune una determinata funzione amministrativa.

Si può anzi facilmente intuire che lasciare l'accoglienza dei richiedenti asilo per mesi ovvero anni in grandi alloggi collettivi (come i centri governativi di prima accoglienza) o in alloggi spesso inidonei o destinati ad altro, privi di servizi di orientamento legale, linguistico e sociale adeguati e gestiti talvolta da persone ben poco esperte (come sono i CAS), renderà ancora più frustrante la condizione umana di centinaia di migliaia di richiedenti asilo, il che potrebbe avere talvolta conseguenze del tutto controproducenti per la sicurezza collettiva di tanti Comuni: alloggi piccoli (come le strutture dell'attuale SPRAR) favoriscono l'inserimento sociale del richiedente asilo, mentre alloggi grandi e collettivi spersonalizzano, alienano e appaiono gravemente insufficienti e inadeguati per soggiorni potenzialmente prolungati nel tempo.

L'esistenza dello SPRAR, che fu istituito dall'art. 32, comma 1, lett. b) legge n. 189/2002 (c.d. legge Bossi-Fini), e che finora da tutti i Governi di ogni orientamento politico veniva considerato il sistema "modello" da presentare all'Unione europea, aveva dimostrato prima del decreto-legge che soltanto l'accoglienza in strutture diffuse seguite da personale qualificato, in numero adeguato e attraverso una adeguata distribuzione sul territorio dei richiedenti asilo, agevolava autonomia ed indipendenza delle persone, da un lato, ed i processi di integrazione, dall'altro, eliminando alla radice l'insorgere di tensioni sociali che si verificano quando grosse concentrazioni di richiedenti asilo convivono in comunità locali molto piccole, in relazione alla popolazione residente.

L'impianto normativo precedente al decreto-legge che prevedeva lo SPRAR quale sistema unico di accoglienza (sia per i richiedenti asilo che per gli stranieri a cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria o il permesso di soggiorno per motivi umanitari) - che pure andrebbe riformato prevedendo un effettivo trasferimento a tutti i Comuni (e non solo di quelli che abbiano voluto presentare determinati progetti) delle funzioni amministrative in materia di accoglienza -, sembrava aderire al nostro impianto costituzionale (artt. 118 e 119 Cost.) nella misura in cui prevedeva che allo Stato spettino le funzioni amministrative per le quali esistono esigenze unitarie (salvataggio, gestione degli arrivi e della prima accoglienza, identificazione, rilievi fotodattiloscopici, presentazione ed esame delle domande di asilo, piano di distribuzione dei richiedenti in tutto il territorio nazionale, definizione di standard uniformi delle strutture di accoglienza). Una volta che lo straniero abbia presentato la sua domanda di asilo tali esigenze unitarie risultano ridotte e le funzioni amministrative concernenti la gestione effettiva dei servizi di accoglienza, protezione sociale, orientamento legale e integrazione sociale dei richiedenti asilo spettavano invece ai sensi degli artt. 118 e 119 Cost. (con finanziamenti statali) ai Comuni e agli altri enti locali, ai quali spettano in generale tutte le funzioni amministrative in materia di servizi socioassistenziali concernenti la popolazione (italiana o straniera).

Affermare, come sembra fare il Governo, che in fondo lo SPRAR non sia interamente abrogato dal decreto-legge, ma sia soltanto trasformato in un sistema di accoglienza dei soli stranieri indigenti ai quali sia già stato riconosciuto lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria e ai nuovi permessi di soggiorno e non più anche ai titolari di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari (se non quelli in esaurimento) e ai richiedenti asilo (i quali rimarrebbero confinati soltanto nei centri governativi di prima accoglienza o nei centri di accoglienza straordinaria gestiti da privati sulla base di bandi decisi caso per caso dai prefetti), appare fuorviante perché omette di considerare che ciò che ha reso lo SPRAR un sistema efficiente e razionale è proprio la caratteristica del sistema SPRAR finora vigente di sistema unico di accoglienza dentro un'unica logica di gestione territoriale per tutti gli asilanti indigenti.

L'eliminazione dello SPRAR a favore di un'accoglienza dei richiedenti asilo soltanto in strutture governative o emergenziali, le quali si limitano ad erogare servizi essenziali, appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui si violano gli artt. 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

Infatti, in ogni caso anche qualora si ritenga opportuno distinguere l'assistenza in queste due aree distinte di persone e di strutture, l'intero art. 12 del decreto-legge dispone modifiche che apportano drastiche mutazioni al sistema, ma che paiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui violano gli artt. 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

Infatti, le nuove norme si limitano ad abrogare i vari riferimenti alle strutture dello SPRAR, ma non prevedono un sistema di accoglienza strutturato e con standard minimi conformi alla Direttiva circa l'accoglienza nei CAS, i quali a questo punto sarebbero ben poco straordinari, ma ordinari, senza che si prevedano precise assicurazioni circa il rispetto degli standard concernenti l'apprendimento della lingua, il necessa-

rio orientamento legale, il sostegno delle categorie più vulnerabili, l'assistenza psicologica, la tutela della vita familiare, le normali condizioni di vita, cioè tutte quelle condizioni minime indicate negli artt. 17 e 18 della citata direttiva.

È opportuno, infatti, ricordare che il diritto dell'UE dispone che gli Stati membri provvedano a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale.

La previsione di cui all'art. 17, par. 5 della Direttiva, che dispone che qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini, permette di evidenziare con chiarezza che la legittima scelta da parte degli Stati di fornire l'accoglienza presso le apposite strutture di cui all'art.18 della Direttiva non può essere intesa come un'alternativa per fornire servizi di accoglienza con standard inadeguati.

Gli artt. 9 e 11 del D. Lgs. 142/2015, così come modificati dal decreto-legge, delineano un sistema di prima accoglienza esclusivamente emergenziale. L'art. 9 dispone infatti "misure di prima accoglienza" e in tali centri il richiedente è accolto per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della medesima domanda.Il successivo art. 10 non fa alcun riferimento agli standard previsti dalla Direttiva UE ma si limita a generiche enunciazioni relative al rispetto della vita privata dei richiedenti ospitati.L'art. 11 mantiene inalterato il suo impianto volto a disciplinare "misure straordinarie" di accoglienza, nei soli casi di mancanza di posti nei centri di cui all'art. 9. Non viene infatti modificata la disposizione che prevede che detti centri "soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza".Nell'impianto del vigente D. Lgs. n. 142/2015 le strutture di accoglienza di cui agli artt.

9 e 11 non rispettano appieno gli standard previsti dal diritto dell'UE, perché sono destinati ad una eventuale prima accoglienza con trasferimento nel minor tempo possibile in una struttura dello SPRAR, quale unico sistema in grado di assicurare un livello adeguato di assistenza.

Nel testo novellato il sistema di accoglienza, privo della sua parte essenziale, lo SPRAR, si configura perciò come manifestamente incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. in quanto radicalmente non conforme alla Direttiva 2013/33/UE la quale dispone (art. 18, par. 9) che solo in casi debitamente giustificati gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile.

È facile rilevare anche un'altra manifesta illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., per la violazione degli artt 21 e 22 della Direttiva 2013/33/UE in ragione della mancata previsione di accoglienza specifica dei richiedenti asilo vulnerabili. Si prevede infatti l'abrogazione dei servizi speciali di accoglienza per costoro all'interno delle strutture dello SPRAR, i quali così potrebbero essere accolti soltanto nei servizi speciali di accoglienza all'interno degli appositi centri per le vittime di tratta, ovvero dei centri governativi di prima accoglienza, ai sensi dell'art. 17, commi 2 e 3 d. lgs. n. 142/2015, che non sono stati abrogati. Quest'ultima norma aveva un senso soltanto per un periodo limitato in attesa del transito verso sistemazioni logistiche più adeguate, come erano i centri afferenti allo SPRAR e, invece, oggi non vedranno più alcuna specifica, durevole e preparata attenzione.

### 7. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica)

L'art. 13 nella parte in cui abroga l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost. poiché introduce una irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri in possesso di permesso di soggiorno che, in presenza di dimora abituale o domicilio effettivo (come quello dei richiedenti asilo), sono obbligatoriamente iscritti alle anagrafi delle popolazioni residenti a condizione di parità coi cittadini italiani, ai sensi dell'art. 6 d. lgs. n. 286/1998. Infatti, al diritto delle persone effettivamente presenti sul territorio ad essere iscritte ai registri anagrafici della popolazione residente di un determinato comune, corrisponde la possibilità per gli amministratori locali di conoscere con certezza il numero delle persone presenti sul proprio territorio e di determinare i servizi pubblici e sociali che i Comuni hanno l'obbligo di garantire. Peraltro, siccome nessuna persona regolarmente soggiornante, come lo è il richiedente asilo, può restare sul territorio senza che la sua presenza sia rilevata, la norma rischia di riaprire il contenzioso giudiziario per stabilire quale debba ritenersi la dimora abituale del richiedente, creando così incertezze per gli enti locali.

Appare necessario ricordare come tutte le persone collegate in maniera stabile ad un determinato territorio, sia come singoli che come componenti di una famiglia o di una convivenza, hanno diritto ad essere iscritte all'Ufficio Anagrafico di un determinato comune. Come richiamato dalla Corte di Cassazione (Cass., sez. II, 14 marzo 1986, n.1738), la residenza è determinata dalla abituale e volontaria dimora del singolo consociato in un determinato luogo per l'individuazione del quale debbono sussistere in capo al soggetto due elementi: uno oggettivo, ossia la sua permanenza fisica in un determinato luogo, ed uno soggettivo, ossia la volontarietà di tale permanenza, desumibile dal comportamento tenuto dal soggetto. Il diritto alla residenza, ovvero il diritto ad essere iscritti alle liste anagrafiche tenute dai comuni, si configura pertanto come un diritto sog-

gettivo e non un interesse legittimo e in tal senso si sono espresse anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (cfr. Cass. S.U. n. 499/2000). Poiché il permesso di soggiorno rilasciato per richiesta di asilo costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e nessun altro documento di riconoscimento può essere chiesto allo straniero che ha chiesto protezione internazionale per l'accesso ai diritti riconosciuti dalla legge, la previsione di cui all'art. 13, nella parte in cui prevede che lo stesso titolo di soggiorno non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica, appare chiaramente contraddittoria.

### 8. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 14 (disposizioni in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza)

L'art. 14 introduce varie modifiche alla legislazione vigente in materia di cittadinanza italiana, alcune delle quali contengono vizi di legittimità costituzionale e internazionale.

Si deve preliminarmente osservare l'estrema delicatezza di qualsiasi intervento sulla disciplina della cittadinanza che, invece di rimediare alle varie incongruenze della vigente legislazione in materia, rischia di avere gravi notevoli effetti politici diretti ed indiretti, che l'art. 22 Cost. vieta.

Il nuovo art. 10-bis della legge n. 91/1992 introdotto dall'art. 14, comma 1, lett. d) del decreto-legge prevede, al comma 1, il nuovo istituto della revoca della cittadinanza per chi dopo l'ottenimento per concessione della cittadinanza italiana sia stato definitivamente condannato per taluni gravi delitti.

Tale norma si espone a forti rilievi di illegittimità:

1) I reati indicati sono in parte reati aventi natura politica, il che rende la nuova norma viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici previsto dall'art. 22 Cost.

2) La norma è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui prevede la revoca, anche allorché la persona non abbia la cittadinanza di alcun altro Stato, il che creerebbe un caso di apolidia in violazione del divieto di nuova apolidia previsto dall'art. 8, comma 1 della convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 29 settembre 2015, n. 162.

3) La revoca della cittadinanza si riferisce soltanto agli stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza nelle ipotesi previste dall'art. 4, secondo comma, 5 e 9 della legge n. 91/1992. Tuttavia, nessuna ipotesi di revoca della cittadinanza è stata prevista nei confronti dei cittadini italiani per ius sanguinis. Poiché l'acquisto di uno status giuridico consente al suo titolare di esercitarne i diritti che ne conseguono, in maniera piena e senza condizioni, al pari di tutti gli altri consociati che godono del medesimo status, a prescindere perciò dalle modalità con cui esso è stato acquisito, l'istituto della revoca per i soli stranieri divenuti cittadini appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, primo comma Cost., poiché si trattano in modo diverso situazioni oggettivamente simili. Più specificamente, ad alcuni cittadini italiani (quelli che di fatto l'acquisiscono per ius sanguinis) la cittadinanza italiana non potrà mai essere revocata, mentre altri cittadini (che hanno ottenuto la cittadinanza, di fatto, per ius soli) potranno vedersela revocata se commettono determinati reati. Si consideri, poi, che le ipotesi di revoca della cittadinanza che erano già previste dalla legge non distinguevano rispetto alle modalità di acquisto ed erano (sono) valide per tutti i cittadini italiani, siano essi diventati cittadini per ius sanguinis che per ius soli.

4) La revoca della cittadinanza delineata dalla nuova norma appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione della funzione di rieducazione della pena prevista dall'art. 27 Cost.: se, infatti, lo scopo della pena, in una società democratica, è quello di reinserire il reo all'interno del tessuto sociale reintegrandolo, la perdita della cittadinanza è per definizione una sanzione anti-socializzante, che mira invece ad escludere definitivamente il reo dal consesso sociale. In tal senso la

manifesta illegittimità costituzionale permane anche se la revoca della cittadinanza è disposta in modo automatico 3 anni dopo il passaggio in giudicato della sentenza, senza alcuna considerazione dell'eventuale processo di risocializzazione del condannato, in atto o già avvenuto.

5) La revoca della cittadinanza delineata dalla nuova norma appare anche viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 10, comma 2 e 117, comma 1 Cost., in quanto è contraria ai criteri elaborati dalla Corte EDU 8 giugno 1976 Engel ed altri contro Paesi Bassi, con riferimento alle sanzioni amministrative secondarie, comminate insieme alle sanzioni penali, in quanto sproporzionata e di natura sostanzialmente general-preventiva (quindi, sostanzialmente penale), il che comporta una violazione del diritto a non essere giudicato o punito due volte - ne bis in idem - previsto dall'art. 4 del Protocollo aggiuntivo n. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

6) La revoca della cittadinanza di una persona che si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio è viziata da manifesta incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1, per effetto degli obblighi derivanti dall'art. 8, comma 3 dalla convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 29 settembre 2015, n. 162, la quale esige che lo Stato possa esercitare il potere di privazione della cittadinanza di una persona che si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio ai Suoi interessi vitali, ma soltanto in conformità con la legge, fermo restando il diritto ad un equo processo dinanzi a un tribunale o ad altro organo indipendente.

### 9. L'irragionevole previsione dell'inclusione del reato di blocco stradale quale causa ostativa all'ingresso e soggiorno regolari

L'art. 23, comma 2 del decreto-legge ripristinando la norma abrogata nel 1948 dopo l'entrata in vigore della Costituzione, prevede il reato di blocco stradale e al comma 2 prevede la menzione dello stesso nel casellario giudiziario se commesso da uno straniero, con la conseguenza

che la suddetta menzione diventa un impedimento aggiuntivo all'ingresso e al soggiorno del medesimo straniero. La norma appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi previo preavviso in luogo pubblico, se non vi ostano comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica (art. 17 Cost.) e del diritto di esprimere liberamente con ogni mezzo di diffusione il proprio pensiero (artt. 21 Cost.).

## Europa, da Stati “di diritto” a Stati “di eccezione”

di Italo di Sabato, Osservatorio Repressione

***«Quando lo stato d’eccezione diventa la regola tutto diventa possibile»***
**(Walter Benjamin)**

L’evidente torsione neoautoritaria in cui l’Unione Europea sta involvendo non è accidentale, non è causata da oscure forze esogene o complessi processi sociopolitici. È la cifra stessa della fase in cui siamo entrati, quella compiutamente ordoliberale della governance dell’Unione. Una fase in cui al neoliberismo si aggiunge uno stato Leviatano che governa in modo poliziesco il processo di espropriazione dal basso verso l’alto, dai molti ai pochi e piega a proprio piacimento la democrazia, mentre militarizza i territori e le vite.

Un’Unione Europea che si riduce a un insieme di dispositivi di disciplinamento e controllo. Lo stato d’eccezione permanente salda il diritto penale del nemico allo stigma del debito e della colpa, alla condanna di forme di vita che vengono considerate non“decorose” o semplicemente disfunzionali alla messa a valore capitalista.

Il diritto penale diventa da un lato diritto di guerra, con punizioni sproporzionate ai reati contestati e trattamenti inumani; dall’altro lato il diritto penale colpisce la proprietà, spostando molti dei reati connessi alla lotta politica nel diritto amministrativo: multe, fogli di via, vere e proprie espropriazioni.

A completare il quadro dei mutamenti dei dispositivi repressivi nell’epoca Ordoliberale si potrebbe aggiungere il diritto amministrativo e del lavoro che diventano sempre più diritto commerciale; come anche la

riduzione dello spazio di agibilità per esercitare forme di conflitto nei luoghi di lavoro (restringimento diritto di sciopero), ma anche uno slittamento totale dei poteri verso Prefetture, Questure e Municipalità, istituzioni poliziesche e territoriali, fuori dalla giurisdizione ordinaria che quindi non prevedono processi, possibilità di appello, possibilità di difesa.

Questo è il quadro repressivo in rapida disarticolazione e riarticolazione. L'emergenzialità non è più un dispositivo narrativo o mediatico, utile a stringere le maglie del dissenso e imporre una prassi repressiva, ma diventa una condizione materiale dettata dalla "eccezionalità anomala" degli strumenti che vengono utilizzati per reprimere; strumenti che si fanno forza dei vuoti, nel codice o di competenze, dettati proprio da queste trasformazioni legislative disorganiche, puntuali e molto serrate nel tempo.

Ad esempio in Francia dopo degli attentati terroristici del 13 novembre 2015 a Parigi il governo ha dichiarato su tutto il territorio nazionale lo "stato di emergenza". Una misura straordinaria, tutt'ora ancora in vigore, che ha dato poteri speciali ai prefetti, permettendo loro di dichiarare il coprifuoco, di interrompere la libera circolazione, impedire qualsiasi manifestazione pubblica, controllare i mezzi di informazione e permettere alle forze dell'ordine perquisizioni a domicilio 24 ore su 24.

La dichiarazione dello "stato di emergenza" in Francia, cosi come è accaduto negli Usa dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, è divenuto lo strumento necessario per fornire il pretesto affinché una misura straordinaria diventi la modalità attraverso la quale si normalizza l'andamento democratico in nome della sicurezza nazionale. Uno "stato di eccezione", uno spazio vuoto di diritto, una zona in cui tutte le determinazioni giuridiche sono destituite.

Le misure adottate in seguito agli attentati (Parigi, Bruxelles, Nizza, Berlino, Barcellona) sono state una legittimazione della trasformazione del diritto penale e una messa in discussione dello Stato di diritto. Tali misure sono state giustificate dall'emergenza, ma si iscrivono in una guerra di lungo termine al terrorismo.

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti d'America hanno segnato un momento di transizione importante nell'ultima fase dello sviluppo capitalistico: l'indirizzo di politica criminale della global war on terror gradualmente si è imposto in tutti gli ordinamenti occidentali e da quel momento chiunque avesse minacciato – "peccando in pensiero e in azioni" – l'ordine esistente sarebbe stato considerato un nemico e di conseguenza la sua posizione giuridica sarebbe stata regolata da un diritto penale eccezionale. Come in tempo di guerra. Purtroppo bisogna constatare che le emergenze – il più delle volte "costruite" – si susseguono in modo schizofrenico producendo continui cambiamenti strutturali negli ordinamenti. Il parto mostruoso di questa complessa macchinazione corrisponde ad uno "stato di eccezione permanente" che finisce per regolare ogni ambito della vita sociale: del resto sia il cosiddetto Jobs Act in Italia che la Loi Travaile in Francia sono il risultato di provvedimenti emergenziali. La parola d'ordine che si afferma nell'agenda politica degli operatori del diritto è l'intramontabile "sorvegliare e punire".

Una deriva biopolitica del potere contemporaneo dove cresce la recrudescenza autoritaria di tutte le segregazioni che colpisce innanzitutto gli attivisti sociali. Uno Stato Penale Globale, il pugno di ferro dell'Unione Europea come complemento istituzionale del mercato del lavoro precarizzato.

E lo stato di emergenza si iscrive nella durata: esso appare come una nuova forma di regime politico votato alla difesa della democrazia e dei diritti umani. In altri termini, il cittadino deve essere disposto a rinunciare per lungo tempo alle sue libertà concrete, al fine di mantenere un ordine democratico auto-proclamato e astratto[1].

I governi che partecipano alla politica di lotta al terrorismo a livello internazionale sono considerati naturalmente democratici; al contrario qualunque movimento politico che si oppone a un regime aderente al programma internazionale di lotta al terrorismo può essere criminalizzato.

---

1 Jean-Claude Paye "La fine dello Stato di Diritto" – Manifestolibri (2005)

Per esempio, la lista di organizzazioni terroristiche redatta dal Consiglio dell'Unione Europea comprende il PKK[2], il partito curdo impegnato nella lotta armata contro la Turchia: questa disposizione criminalizza quindi un movimento di opposizione armato, legittimando contemporaneamente un governo ben noto per le sistematiche violazioni dei diritti umani.

La lotta al terrorismo diventa lo strumento privilegiato di legittimazione di qualunque potere. Ogni governo, quale sia la sua linea politica, nel momento in cui aderisce all'esercito del bene contro l'esercito del male si trova investito dalla missione di difendere le libertà fondamentali. Il potere si autoproclama democratico per natura. L'istituzione del mandato d'arresto europeo (MAE) costituisce un buon esempio di questo riconoscimento, reciproco e automatico, da parte degli Stati membri dell'Unione Europea. La morfologia di tale potere sicuritario rischia di costituire un modello riproducibile di conservazione politica in fase di crisi economica e sociale. Nella pratica si presenta di fatto come strategia di progressivo restringimento dello spazio del dissenso.

Le leggi anti-terrorismo e anche la crisi dei rifugiati sono stati usati dagli Stati come forma di repressione nei confronti di movimenti di protesta e sociali. Una strategia ideologica da parte di alcuni Stati, la tendenza da parte della polizia a domandare più potere, e da parte delle commissioni per l'ordine pubblico a individuare una soluzione ai problemi nell'aumento della repressione.

Una criminalizzazione che si sta sviluppando velocemente e che non colpisce solo i movimenti antagonisti ma anche associazioni di volontariato e ONG. Nei Paesi mediterranei, ONG come la Jugend Rettet o anche Save the Children o Medici senza frontiere sono state accusate di soccorrere i migranti e di facilitare il traffico clandestino di essere umani; alcuni attivisti sono sotto processo. E alcuni dispositivi legali, originariamente previsti per tipologie di reato molto diverse, sono ora volti contro manifestanti pacifici o attività politiche.

---

2 Il tribunale dell'Unione Europea il 15 novembre 2018 ha deciso che il PKK non è da inserire nella lista delle organizzazioni terroristiche

Ne è la riprova un dossier preparato dall'organizzazione Civil Liberties Union for Europe, dal titolo "Participatory democracy under threat:- Growing restrictions on the freedoms of NGOs in the Eu" che sottolinea la gravità degli attacchi ripetuti alle organizzazioni della società civile in vari paesi membri dell'Unione Europea.

Secondo il dossier, la restrizione degli i spazi di agibilità per le organizzazioni della società civile è spesso accompagnata da misure volte a limitare la libertà d'espressione e di stampa e contro l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario. Le organizzazioni più colpite sono quelle che lavorano per assicurare le libertà e i diritti civili, quelli delle minoranze, dei rifugiati e dei diritti Lgbt e delle donne.

Il rapporto fa anche riferimento esplicito alle campagne di diffamazione e criminalizzazione delle organizzazioni che accolgono e prestano solidarietà ai migranti e rifugiati nel nostro Paese stigmatizzando come pratica discriminatoria la creazione dell'albo delle Ong che operano per il salvataggio di migranti in mare. E anche di come tale campagna abbia alterato significativamente la percezione dell'opinione pubblica italiana verso l'operato delle Ong, pregiudicandone anche importanti fonti di autofinanziamento. Questi dati allarmanti riflettono quanto riscontrato anche nel primo rapporto dell'Ufficio dell'Osce per la Democrazia e i Diritti Umani, relativo alla situazione dei difensori dei diritti umani nei Paesi Osce, il primo mai prodotto[3].

Il tutto mentre le manifestazioni di piazza devono fare i conti con una polizia sempre più armata, in stile Robocop, che ricorre sempre più ad azioni coercitive in maniera non appropriata per perseguitare proteste anche pacifiche e non violente.

Stiamo assistendo a uno smantellamento dello Stato di diritto, tanto nella forma che nel contenuto. Una subordinazione del potere giudiziario all'apparato di polizia. Non si tratta solo di una sospensione di diritto

3 Francesco Martone "Difensori dei diritti umani sotto attacco" http://www.osservatoriorepressione.info/difensori-dei-diritti-umani-attacco/

e di una restrizione dei meccanismi di tutela delle libertà fondamentali in nome dell'emergenza: la peculiarità delle ultime legislazioni speciali risiedono nella loro portata generale che colpiscono la popolazione nel suo complesso. Un reale stravolgimento del diritto penale e una trasformazione globale del rapporto tra società e Stato.

Ci troviamo quindi di fronte a una deriva sicuritaria europea, che ha preso forma in condizioni di assoluto deficit democratico. Innovazioni di enorme portata dal punto di vista delle politiche penali e di controllo sociale che sono state prodotte senza che le istituzioni della democrazia rappresentativa fossero in grado di esercitare alcuna funzione di controllo o di indirizzo. Ad esempio, gli accordi di Shengen hanno rivoluzionato il regime di circolazione delle persone avviando di fatto una generalizzazione dello status di clandestinità, oppure l'istituzione dell'Eurogendfor, i cui poteri – inizialmente limitati ad alcuni specifici ambiti di intervento – tendono ad ampliarsi sempre più, senza che questa nuova polizia europea sia soggetta a un reale controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia.

Il Trattato di Amsterdam (1999) prevede che la cooperazione giudiziaria e di polizia venga inserita tra le materie di competenza direttamente europea, sottratte quindi alla sfera esclusiva degli Stati per essere assoggettate alle procedure decisionali comunitarie, non ha prodotto nessuna democratizzazione e riconoscimento di garanzie e tutele nei confronti dei soggetti più esposti agli abusi penali e di polizia, anzi abbiamo fatto i conti con una sempre più massiccia e progressiva militarizzazione dei corpi di polizia. L'abbiamo osservata in Francia, Spagna e Italia in modo evidente. Questo asse di azione della repressione si nutre di un sempre maggiore corporativismo dei poliziotti che, nella militarizzazione del territorio, godono di una quasi totale impunità rispetto ad abusi e violenze. "Nessuno controlla i controllori" potremmo dire; i poliziotti vengono addestrati sempre più come soldati e sempre meno come polizia civile. Diventano a tutti gli effetti militari di un esercito di occupazione territoriale e hanno sempre più carta bianca nel procedere extra iure e spesso nella più totale arbitrarietà.

La totale mancanza di dibattito sui processi decisionali su cui si è andato a definirsi il nuovo scenario penale europeo, l'assenza di informazioni, la scarsa accessibilità dei documenti ufficiali, l'esclusione intenzionale di gruppi associazioni e organizzazioni attive sul terreno dei diritti sociali ha fatto si che la percezione di quanto stava accadendo fosse quanto mai astratta, lontana dall'esperienza diretta, influenzata dalle manipolazioni mediatiche e quindi al riparo da una critica diffusa. Dall'altra parte, i soggetti contro i quali il nuovo orizzonte di emergenza andava delineandosi – prima di tutto i migranti e i rifugiati, sempre più assimilabili a potenziali terroristi, ma anche i movimenti antiliberisti (si pensi a quello che è accaduto a Genova durante il vertice del G8nel luglio 2001, o ad Amburgo durante il vertice del G20 luglio 2017) – sono stati resi oggetto di una sovrarappresentazione mediatica che ha contribuito a delineare la figura dei nemici pubblici contro i quali mobilitare un'opinione pubblica rancorosa.

Determinazione dei confini, istituzione di un potere punitivo fortemente selettivo, costruzione di nemici pubblici, legittimazione populistica delle derive razziste e liberiste,  politiche del controllo sono gli elementi principali messi in campo dall'Unione Europea per costruire la sua "fortezza" e facendo della sicurezza uno dei motivi ispiratori e uno dei fondamenti della nuova cittadinanza e contro i migranti viene dispiegato tutto l'arsenale repressivo[4].

Con tutta la sua retorica su "democrazia liberale" e "libertà", l'Europa è quietamente diventata un focolaio di repressione politica. L'attacco agli immigrati, in particolare quelli islamici, rappresenta un anello di congiunzione fra la guerra sul fronte esterno e la repressione sul fronte interno; fra la guerra contro i popoli aggrediti nel mondo, e la guerra contro la i movimenti sociali in occidente.

Così chi viene colpito dalla repressione viene presentato, con l'aiuto dei media, come terrorista. La minaccia chiara è che chiunque porterà

4 Alessandro De Giorgi - Europa fra Stato Penale e nuova cittadinanza da Europa,Costituzione e Movimenti sociali –manifestolibri (2003)

avanti la sua lotta, o chiunque esprimerà solidarietà, sarà a sua volta considerato terrorista. Complessivamente quindi, registriamo in questi anni un uso sempre più ampio dei reati associativi contro chi lotta. Uno stillicidio di provvedimenti restrittivi delle libertà personali, applicati, anche senza processo, contro ai militanti. Dai provvedimenti più classici quali l'obbligo di residenza, il confino, l'obbligo di firma; ad altri meno noti come il divieto di partecipare a riunioni, manifestazioni e via dicendo.

In complesso tantissime azioni, spesso di piccolo calibro, poco visibili, e che il più delle volte non si conoscono nemmeno, al di fuori delle realtà locali che le subiscono.

In Spagna, con la ley Mordaza, si mette in atto un progetto politico giudiziale a protezione delle scelte del Governo dal dissenso interno, dando alla polizia il potere di decidere quando e chi può manifestare in piazza e introducendo pene pecuniarie alle più varie infrazioni, come per le riprese alle forze di polizia durante una manifestazione. Pene che di fatto divengono lo strumento per controllare e reprimere il dissenso alle scelte politiche del Governo, come ampliamente dichiarato da Amnesty International a commento della legge.

In Belgio le misure adottate con il pretesto della lotta al terrorismo hanno causato diverse conseguenze, tra cui decadenza della cittadinanza belga per i cittadini con doppia nazionalità; spiegamento di migliaia di militari nelle principali città del Paese; estensione della detenzione preventiva da 24 a 48 ore; chiusura di numerose associazioni musulmane; e nell'aprile 2017 il governo ha approvato la cosiddetta "legge delle deportazioni", che permette di espellere "stranieri", anche legalmente residenti in Belgio, anche nati in Belgio o con un figlio belga, con la vaga motivazione di rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico.

Quanto avviene in Francia con il Etat d'urgenze in contrasto al terrorismo, apre un aspro dibattito sulla restrizione delle libertà personali su quanto il contrasto al terrorismo non può divenire controllo sociale indiscriminato.

Tutto a dimostrazione di come la volontà dei diversi governi Europei sia di reprimere le realtà sociali che rivendicano il diritto di scegliere come vivere, dove vivere  e a quali condizioni lavorare. In nome di una legalità uguale per tutti, si equipara chi delinque per interessi personali e di potentati con quanti nel bisogno "delinquono" rivendicando il diritto alla casa, al lavoro alla qualità della vita che i governi non sono in grado di offrire o peggio non vogliono offrire per tornaconto politico.

Viene da chiedersi se esista ancora, nell'Europa della crisi, uno spazio che non sia in qualche modo interessato dall'eccezione, e anche quando si intenda questo termine come semplice sinonimo di eccezionalità, esso ha delle ricadute importanti in termini di diritto. Pensiamo agli hot-spot che dalla Turchia passando per le isole dell'Egeo e la Balkan Route, su fino a nord, costellano le attuali rotte migratorie. Pensiamo alla recente messa in discussione di Schengen, uno dei dispositivi che, agendo sulla libertà di movimento, maggiormente allude ad un'unità Europea oltre quella della governance politica e finanziaria. Questa "marcia indietro", la reimposizione dei confini interni d'Europa, è paragonabile alle limitazioni che possono essere imposte nella città in stato d'emergenza. Un "ordoliberismo", con un sofisticato salto di qualità, proclama la "guerra alla democrazia". Gli arresti e le carcerazioni vergognose durante il G20 Amburgo nei confronti dei attivisti altermondialisti sono state la metafora abnorme della stretta repressiva preventiva.

Quello che sta succedendo deve imporre i movimenti a non limitarsi solo alla conoscenza degli strumenti e delle tecniche repressive messe in campo dagli apparati statali ma deve necessariamente portarci oltre, cercando le strade per contrastare i processi repressivi, il loro continuo aggiornamento.  La sfera del giuridico non esprime solo tecnica ma uno degli aspetti più profondi del politico: la continua ridefinizione dei confini del lecito e dell'illecito, della legittimità e dell'illegittimità, quella sorta di pendolo che è la legalità. La sfera del giuridico è un terreno di conflitto dove però ad essere attrezzata è solo una delle parti. Non ci si può esimere dal costruire un intervento politico sulla giuridicità. Aprire una discussione è un tentativo di definire un orizzonte prim'ancora che una

soluzione concreta: elaborare una strategia che individui il nodo centrale dello scontro che viene a costituirsi, ovvero l'attacco alla legittimità stessa di un dissenso fattivo, alla possibilità che i movimenti possano esistere e mettersi di traverso, inceppando un sistema sempre più oligarchico.

Sappiamo che la catena di comando è più complessa e molte volte le direttive che animano le legislazioni nazionali viaggiano dal centro dell'Europa per irradiare i singoli ordinamenti nazionali. Di tutta risposta, la connessione tra le esperienze di lotta diventa vitale per costruire gradualmente una risposta efficace sul piano internazionale. Le singole declinazioni legislative coerenti con gli indirizzi europei vanno monitorate e condivise per tracciare un disegno chiaro dell'attuale congiuntura politico-criminale

Per questo è necessario che uno dei primi passaggi per reagire all'asfissia di un capitalismo sempre più autoritario sia quello di ricostruire un tessuto sociale basato sulla cura reciproca. Ricostruire negli spazi che attraversiamo momenti di confronto e di ascolto, rompere la tenaglia creata dalla paura, per cui nel silenzio della propria solitudine bisogna decidere se essere pavidi nella sottrazione o eroi nel sacrificio. Costruire assemblee, nodi territoriali di una rete, che possano discutere apertamente su come trasformare le vulnerabilità individuale in forza collettiva, che possano decidere insieme di non lasciare indietro nessuno e creare inedite connessioni a livello cittadino proprio in risposta a questi temi.

# Repressione nei CPR in Italia e prime conseguenze del cosiddetto "DL Salvini"[1]

di Yasmine Accardo, LasciateCIEntrare

## I CPR

Da Gennaio 2018 ad oggi, la Campagna LasciateCIEntrare è riuscita a monitorare le condizioni all'interno dei CPR solo grazie alle segnalazioni provenienti dall'interno (da parte dei detenuti) e dalle rare visite effettuate con gli europarlamentari. Fin dall'introduzione della Legge 13 aprile 2017, n. 46, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, meglio nota come "Legge Minniti-Orlando", la campagna non è mai riuscita ad accedere ai centri, malgrado le numerose richieste di accesso effettuate.

I motivi che vengono addotti ad impedimento sono:

1. Questioni di Ordine Pubblico
2. Non idoneità della delegazione
3. "Non si ritiene opportuno"
4. Nessuna risposta.

Eppure, le condizioni di vita all'interno dei CPR sono fortemente peggiorate negli ultimi tempi. Diversi sono i soggetti vulnerabili incontrati, ed è aumentata la difficoltà di accesso alla difesa ed ai colloqui con familiari. Siamo stati testimoni, purtroppo, dell'ingresso nei CPR di persone ancora in accoglienza nel CAS o in attesa di definizione della procedura della richiesta d'asilo, o persino di persone titolari di carta di soggiorno,- nelle more di indagini del tutto arbitrarie sul loro conto.

---

**1** Decreto Legge 4 Ottobre 2018, n.113,convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132 (in G.U. 03/12/2018, n. 281)

Permangono situazioni igieniche molto difficili: dalla mancanza di acqua in alcune ore della giornata (CPR di Brindisi), al mancato cambio delle lenzuola (CPR di Palazzo San Gervasio e CPR di Brindisi).

L'assistenza sanitaria continua ad essere molto carente e viene effettuata prevalentemente in situazioni di emergenza o dopo numerose rimostranze da parte di detenuti che presentano anche gravi patologie. Continue sono, inoltre, le testimonianze di detenuti che provano una costante"sensazione di sonnolenza": a Brindisi e a Torino tutti i detenuti incontrati erano in evidente stato di ottundimento attribuibile alla molto probabile somministrazione di psicofarmaci. Tali farmaci vengono forniti all'occorrenza se il soggetto è troppo agitato o addirittura (come molti ci hanno dichiarato) somministrato in piccole dosi all'interno del pasto (affermazioni che non siamo stati in grado di verificare). Nel CPR di Brindisi permane la presenza di due stanze utilizzate per l'isolamento, all'interno delle quali vengono portate persone che non hanno esigenze di isolamento medico, ma spesso condotte per arbitraria decisione delle forze dell'ordine (esemplare il caso di un detenuto condotto praticamente ogni giorno in isolamento per oltre due settimane nel mese di giugno 2018), così come riportatoci anche dall'infermiere presente al momento di una visita nel mese di Agosto.

Ci è stato più volte riferito dell'uso e dell'abuso di violenza da parte delle guardie di custodia, cosa difficile da documentare sia perché le persone all'interno molto raramente riescono a conservare telefonini provvisti di videocamera, sia per il timore di denunciare il proprio carceriere. In tutti i CPR da noi visitati (CPR di Brindisi, CPR di Palazzo San Gervasio e di Bari) ci è stato raccontato dell'uso della forza, in particolare durante i trasferimenti in aeroporto. In un caso, siamo venuti a sapere persino di una sedazione imposta ad una persona oggetto di un provvedimento di rimpatrio forzato. Abbiamo avuto modo di documentare l'uso di lacrimogeni all'interno del CPR di Palazzo San Gervasio durante una protesta dei detenuti[2].

---

2 L'abbiamo raccontato qui: http://www.lasciatecientrare.it/j25/italia/news-italia/355-potenza-c-p-r-palazzo-san-gervasio-lacrimogeni-e-manganelli-su-migranti-basta-segregazione-e-violenza.

Nel mese di Novembre, in seguito al prelievo forzato su strada a Ventimiglia per il conseguente trasferimento al CPR di Brindisi, siamo stati informati di un episodio di violenza fisica ai danni di un cittadino tunisino da parte delle forze di Polizia, durante una sosta presso autogrill. La violenza sarebbe stata perpetrata all'interno di un bagno della stazione di servizio. Il soggetto vittima di violente percosse è stato poi tradotto al CPR di Brindisi, dal quale, successivamente, è stato trasferito presso l'ospedale locale, viste le gravi lesioni subite.

Esprimiamo profonda preoccupazione per episodi evidentemente frequenti, ma sempre meno monitorabili. Abbiamo fatto presente al Garante per i detenuti la necessità di avere la presenza di tutori dei diritti delle persone in stato di fermo e detenzione durante questi trasferimenti.

Continuiamo a monitorare numerose difficoltà di accesso al diritto alla difesa, relativamente alla nomina di un avvocato di fiducia, che spesso riceve in ritardo la nomina e non riesce a presenziare all'udienza di convalida (troppe sono le situazioni riscontrate, in particolare nel CPR di Palazzo San Gervasio). In particolare, risultano difficili i colloqui con il proprio assistito per mancanza di spazi idonei o per orari di visita insufficienti rispetto alle necessità del tutore legale e del suo assistito.

Risulta di particolare gravità la pratica di utilizzare il CPR come luogo in cui possono essere detenute anche persone sotto indagine giudiziaria. In ogni visita, abbiamo sempre incontrato persone precedentemente accusate di "terrorismo" e poi condotte al CPR una volta ritenute innocenti, o trattenute appena dopo lo sbarco per accertamenti molto arbitrari. In particolare, abbiamo notato un incremento di persone di cittadinanza siriana, curda e palestinese sottoposte ad indagini e presenti nei CPR.

Inoltre, altra pratica che si sta diffondendo è lo spostamento periodico da un CPR all'altro: ad esempio, in alcuni casi la stessa persona veniva trattenuta per oltre 10 mesi, passando tre mesi al CPR di Bari, tre mesi al CPR di Brindisi e quindi a Palazzo San Gervasio senza alcuna motivazione concreta.

Esprimiamo profonda preoccupazione per la prassi che consente a figure consolari di prendere contatto con i richiedenti asilo nel CPR. E' accaduto al CPR di Bari nei riguardi di persone di cittadinanza gambiana nel mese di Luglio.

Diversi dei detenuti, inoltre, ci hanno raccontato di essere stati prelevati direttamente all'interno delle proprie abitazioni o in ambito di retate per poi essere condotti direttamente al CPR, persino nel caso di richiedenti asilo ancora in fase di ricorso dopo diniego da parte della Commissione Territoriale (CPR di Bari).

Altri detenuti di varie nazionalità, durante le visite, presentavano uno stato di non idoneità al trattenimento imposto, per via delle precarie condizioni di salute (diabete cronico che richiedeva terapia, crisi epilettiche, problemi cardiaci, ecc...) e della vulnerabilità psichica evidente. Non siamo riusciti ad avere accesso alle cartelle sanitarie di queste persone; in particolare, non abbiamo avuto nessuna informazione relativamente al certificato sanitario di nulla osta all'accesso al CPR.

La promiscuità, inoltre, tra persone vulnerabili e persone potenzialmente pericolose propone elementi di gravità non presenti nemmeno nelle carceri. Ne è un esempio lampante il caso di violenza sessuale perpetrato all'interno del CPR di Palazzo San Gervasio[3]. Sono diverse,inoltre, le lamentele dei trattenuti rispetto all'esigenza di doversi difendere o la necessità di cambiare blocco in caso di soggetti violenti.

### Luoghi "informali" di trattenimento

Il caso dei cittadini eritrei a bordo della Diciotti e dello sgombero di Via Raffaele Costi rappresentano due fra i tanti casi di trattenimento illegittimo nelle sedi degli Uffici immigrazione all'interno delle Questure. I cittadini eritrei sono stati trattenuti 12 ore nell'ufficio immigrazione per

3 Vedi qui: http://www.ansa.it/basilicata/notizie/2018/09/13/violentano-altro-ospite-cpr-3-arrestati_d1c81e6a-2606-43a7-9e4b-e69d3c2cd9de.html

operazioni di identificazione, pur essendo stati già identificati durante la lunga permanenza a bordo della nave Diciotti. In questo caso, molte persone accompagnate anche da bambini molto piccoli (tra cui un neonato di 9 mesi), provenienti dallo sgombero di Via Raffaele Costi sono state trattenute per molte ore sempre, con la semplice giustificazione dell'identificazione, tutti costretti in un'unica stanza-cella.

Sui trattenimenti si fa notare che alcuni richiedenti asilo ospitati nei centri di accoglienza impossibilitati ad ottenere un cedolino valido a causa della lentezza degli Uffici Immigrazione, ed in attesa quindi di regolarizzazione, sono stati fermati per strada nella stessa città dove erano ospitati e portati in Questura, dove sono stati trattenuti in cella per oltre 12 ore o per un'intera nottata, sempre con la scusa dell'identificazione. Eppure risulta essere fenomeno diffuso degli Uffici Immigrazione ritardare anche di molte settimane la compilazione del C3, ponendo le persone in una situazione di difficoltà di accesso ai diritti (fenomeno di cui sono informate le forze dell'ordine che fanno semplicemente riferimento, nelle situazioni di controllo, a domande relative al centro in cui sono ospitate le persone intercettate).

Eppure il fermo ed il trattenimento non rappresentano un'eccezione, ma una prassi, riportata in diverse città tra cui anche Modena e Torino.

Su queste zone di trattenimento "informale" pochi sono i dati ed è molto difficile monitorarli se non grazie alla segnalazione delle vittime, che spesso non ne parlano per timore di ripercussioni sul permesso di soggiorno e sui tempi di attesa della loro regolarizzazione.

### Porti

Fenomeni di trattenimento e respingimento sono stati inoltre testimoniati anche relativamente all'arrivo presso i porti di Venezia e Bari, con numerosi respingimenti senza possibilità di richiedere asilo e successivo trattenimento sui traghetti persino di interi nuclei familiari, con presen-

za di minori. E' accaduto,nel mese di Settembre, a tre famiglie turche respinte a Venezia e transitate a Bari. Solo grazie alla mobilitazione dei nostri attivisti locali e di alcuni avvocati interpellati è stato possibile far venir meno il trattenimento, far "sbarcare le persone" e permettere così la richiesta d'asilo e l'accesso al sistema di accoglienza.

Riteniamo

- Che debbano venir poste in essere tutte le azioni possibili a garantire accesso ai CPR alla società civile.

- Che debbano essere attenzionate le zone dei porti e venga chiarita con le Questure la possibilità di accesso in qualsiasi area di trattenimento. Le operazioni di identificazione rappresentano fasi di trattenimento durante le quali in troppe occasioni ci sono state segnalate violazioni di diverso grado.

- Che debba essereri spettato il divieto di informare le autorità diplomatiche o consolari del richiedente asilo, come disposto dal D.Lgs 286/98 (Testo Unico Immigrazione) che prevede all'art. 2 co.7, relativamente alle informazioni da dare alle autorità consolari, che "non si fa luogo alla predetta informazione quando si tratta di stranieri che hanno presentato una domanda di asilo". Tale disposizione si applica anche ai richiedenti trattenuti in un CPR, ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs 25/08.

- Che venga chiarito l'uso di psicofarmaci all'interno dei CPR.

- Che venga fatta chiarezza sui trattenimenti di persone oggetto di indagini all'interno dei CPR.

- Che vengano tutelate le persone vulnerabili (lgbti, con malattie croniche, con vulnerabilità psichica).

- Che venga fatta chiarezza sugli abusi di Polizia all'interno dei CPR e durante i trasferimenti.

I CPR rappresentano il buco nero del diritto,una macchina trita-persone, non luoghi impensabili, la cui apertura dovrebbe risultare inconce-

pibile. Macchine che annullano l'uomo, lager contemporanei in cui rinchiudere le persone che non hanno documenti.

I CPR dovrebbero essere chiusi tutti, senza distinzione alcuna. Invece, ci troviamo di fronte a nuove aperture in più luoghi. La nuova legge Salvini, la cui strada è stata spianata dal decreto Minniti-Orlando,ricostruisce vecchie e nuove logiche di sopraffazione, nelle quali i CPR sono lo strumento più vergognoso.

Ricordiamo inoltre come questi luoghi siano gestiti da soggetti plurindagati come Auxilium e Acuarinto (agrigento) oppure da holding dubbie come Gepsa e nel futuro persino ORS, holding svizzera che ha gestito decine di centri in Germania, Svizzera ed Austria da cui è stata cacciata. Il business delle repressione procedere indisturbato.

Noi continueremo a batterci perché vengano chiusi definitivamente o non ne vengano aperti degli altri. Saremo a fianco di chi dall'interno, da trattenuti, li combatte ogni giorno.

**Riportiamo, qui di seguito, un elenco di alcuni casi seguiti insieme all'europarlamentare On. Eleonora Forenza nel 2018:**

**- CPR di Palazzo San Gervasio (PZ)**

Sabato 10 marzo: trasferimento di circa 50 persone dall'hotspot di Lampedusa verso Torino, Brindisi e Palazzo San Gervasio, dove ne vengono trattenute 22. Dopo un trattenimento illegittimo di oltre 65 giorni nell'hotspot, i cittadini tunisini ancora una volta si trovano di fronte ad una gabbia: ennesimo abuso, ennesima violenza ai loro danni. Senz'alcuna istruttoria, vengono tutti accusati di incendio doloso, 4 di loro vengono arrestati e portati nel carcere di Agrigento, ma soltanto uno vi resterà perché considerato il "colpevole", mentre gli altri verranno rilasciati. Di quelli portati nei CPR,alcuni verranno rilasciati dal CPR di Torino, perché i giudici, vista l'assenza di istruttoria, non convalideranno i trattenimenti.

Altri verranno espulsi, altri ancora restano trattenuti nei CPR e vi sono tutt'ora: è quello che succede al CPR di Brindisi e Palazzo San Gervasio. In quest'ultimo, i trattenuti danno vita ad uno sciopero della fame il 18 marzo perché non gli viene fatto incontrare l'avvocato di fiducia. Sono almeno 5 le segnalazioni al Garante che inviamo per invocare il diritto di difesa e il diritto d'asilo. Nonostante 65 giorni a Lampedusa, infatti, nessuno di loro aveva potuto formalizzare la richiesta d'asilo: non c'erano moduli C3. Lo faranno nei CPR.

Il 21 marzo arrivano a Palazzo San Gervasio almeno altri 21 tunisini. Uno di loro, tentando di scavalcare il muro di cinta del CPR, alto oltre tre metri, si è ferito cadendo ed è stato portato in ambulanza all'ospedale San Carlo di Potenza. Dimesso due giorni dopo (venerdì 23) - perché nel mezzo c'è stata forte nevicata - è stato riportato al CPR nonostante la diagnosi di "trauma del bacino e addominale", scortato dalla polizia.

Il 26 marzo all'interno del CPR i detenuti hanno cominciato a gridare "libertà" e la polizia ha caricato i trattenuti, colpendo in particolare due persone (siamo in possesso di alcuni video dove si vedono solo due uomini che vengono portati a braccio da altri trattenuti perché resi non autonomi: nel video si vedono i volti, e per questa ragione non possiamo diffonderlo, altrimenti il ragazzo che è riuscito a far passare una telecamera indenne,rischierebbe ritorsioni o almeno toglierebbero il telefono a tutti i trattenuti).

- Nel Centro si trovano attualmente 82 persone, prevalentemente di nazionalità tunisina; ma vi sono anche cittadini nigeriani, marocchini, un egiziano, uno srilankese, un curdo-siriano, un ghanese, un guineano, alcuni bengalesi e pakistani.

- Si fa notare che, al nostro ingresso, vediamo alcuni tunisini scortati da due poliziotti in quelli che sono i container dedicati ai colloqui con gli avvocati. Il detenuto che vediamo è accompagnato da due poliziotti, uno dei quali porta il manganello fuori dal fodero ed impugnato "al contrario". Gli accompagnamenti successivi mostrano che si tratta di una modalità comune: ci viene infatti riferito dallo stesso avvocato in quel momento

presente che i suoi assistiti sono fortemente intimiditi dalle modalità delle forze dell'ordine. Inoltre, l'avvocato ha difficoltà a parlare con il suo assistito che non conosce altra lingua che l'arabo. Si sottolinea che durante i colloqui la porta della stanza viene rigorosamente tenuta aperta.

- 43 dei tunisini presenti all'interno del CPR provengono dall'hotspot di Lampedusa ed hanno tutti fatto domanda d'asilo. Gli altri sono nel Centro per scadenza del loro titolo di soggiorno o per identificazione in seguito ad un periodo di detenzione.

- Tutti i cittadini tunisini incontrati provenivano dall'hotspot di Lampedusa dove vi sono rimasti per una media di 66 giorni e dove hanno richiesto asilo. Ci raccontano che la formalizzazione della richiesta è stata fatta solo una volta arrivati al CPR. Alcuni hanno dichiarato: "Ho chiesto asilo il 2 febbraio e me l'hanno accettato qui il 15 marzo o non ancora ho compilato il C3". Si ritiene quantomeno anomalo se non del tutto illegittimo che dopo un trattenimento a Lampedusa di oltre 65 giorni e l'arrivo nel CPR non tutti siano ancora riusciti a formalizzare richiesta di asilo.

- Rimarcano tutti le pessime condizioni dell'hotspot di Lampedusa. In particolare, dicono che "dopo aver chiesto asilo, e prima di trasferirci ci è stato chiesto di firmare un foglio per accettare il trasferimento in un centro di accoglienza per richiedenti asilo, non sapevamo cosa c'era scritto né che saremmo stati condotti in un CPR. Il mediatore a Lampedusa non ci ha mai fornito informazioni corrette o non ci ha tradotto i documenti a noi presentati". Inoltre,ci raccontano di aver visto il giudice per la convalida dopo circa 3 o 4 giorni dall'arrivo, contravvenendo quindi la normativa vigente che stabilisce che le convalide di trattenimento debbano esser fatte entro del 48 ore dall'arrivo. Le innumerevoli difficoltà di accesso del loro avvocato nominato ha fatto sì che in fase di convalida non fosse presente durante le udienze, contravvenendo anche in questo caso alle norme relative al diritto di difesa. Il venerdì 23 marzo alcuni trattenuti sono stati portati in serata, secondo quanto riferito dai tunisini (intorno alle 19) ed alle 15 secondo quanto riportato sulle convalide (sarebbe da chiarire questa discrepanza attraverso i registri), al Tribunale di Potenza, dove

pare gli sia stato chiesto qualcosa sui fatti di Lampedusa e sui motivi che li hanno portati in Italia, dopodiché gli hanno fatto firmare un verbale; alla loro richiesta di traduzione non hanno dato documento tradotto e li hanno minacciati per spingerli alla firma: alcuni hanno firmato, altri pare di no. Il mediatore avrebbe detto che dovevano firmare per forza e avrebbe detto contestualmente che "il loro avvocato non è proprio un avvocato".

- Uno di loro riferisce che dall'arrivo non è mai riuscito a parlare con i familiari ed anche qui al CPR, nonostante le ripetute richieste, non è ancora riuscito a chiamarli. Sono dunque tre mesi che non ha alcun contatto con il suo Paese: una situazione che lo ha fortemente provato e che lo ha spinto a chiedere dei calmanti per poter dormire. Non è l'unico a dover far uso dei calmanti: alcuni altri infatti presentano uno stato fortemente alterato dall'uso evidentemente eccessivo di queste sostanze. Dopo aver chiesto a più riprese di poter visionare i registri di carico/scarico farmaci e di ricevere informazioni dettagliati sull'eventuale uso di sostanze psicotrope, ci è stato riferito che non era possibile perché il medico non era presente al momento della visita (sono le ore 17). Dell'orario di presenza del medico non riusciamo ad avere informazioni precise né un dettaglio dei turni orario. Ci viene riferito che va via alle 17. La nostra delegazione è giunta alle 16:30 e già evidentemente non era più in struttura. Al suo posto vi è un infermiere, che non abbiamo però incontrato, nonostante più sollecitazioni a voler parlare con un referente dell'assistenza medica.

- Tra i cittadini tunisini vi è M., proveniente sempre dall'hotspot di Lampedusa,che presenta una tumefazione alla mano sinistra ed una "fasciatura" da lui improvvisata con l'uso di un maglietta: ci riferisce che lunedì 26 marzo, in seguito ad urla ad alta voce pronunciando Hurria (libertà) in risposta a delle voci che provenivano da un presidio esterno, sono stati immediatamente costretti nelle stanze e manganellati a casaccio dai poliziotti presenti nel Centro. Nella fuga, uno sarebbe caduto e, secondo quanto riferitoci dalla responsabile, si è ferito a seguito della caduta e nessuno dei poliziotti ha alzato le mani contro di lui. Tutti i detenuti presenti smentiscono quanto viene riferito dalla responsabile e sono pronti a testimoniare. Tutti i detenuti hanno confermato la versione

secondo cui i poliziotti sono entrati nelle stanze picchiando a casaccio i presenti. La responsabile non ha voluto mostrarci la lista della polizia di turno presente in quella data, chiarendo che non poteva farlo in presenza dei tunisini che potevano capire cosa stavamo dicendo (sic!). Si fa presente che era con noi un mediatore di nazionalità tunisina, indispensabile per poter parlare con i detenuti di quasi tutti di lingua araba.

- La struttura è costituita da gabbie non coperte nella zona tetto, alte circa 3 metri e mezzo. Le pareti sono lisce ed in materiale antiurto su cui è particolarmente difficile arrampicarsi.

- In ogni caso, il detenuto ha ricevuto, in seguito a visita medica, una pomata ma nessun antidolorifico: non sarebbe stata fatta alcuna radiografia, benché lo stesso lamenti di aver continuo dolore.

- Dopo segnalazione al suo avvocato, lo stesso ha sollecitato in data odierna una radiografia per il suo assistito ed è stata disposto un rx.

- Della difficoltà di accesso ad assistenza sanitaria adeguata oltre che a quella legale riferiscono tutte le persone intervistate.

- Tra i cittadini tunisini vi è il sig. S. con disabilità unilaterale destra, che ha con sé copia del tesserino di esenzione per prendere trasporti pubblici ed accedere ai servici sociali in Tunisia (allegato).

- Nel centro è detenuto anche il sig. S.K., la cui compagna nata in Italia e ivi residente, è in gravidanza in attesa del figlio di S.K., che ha fatto richiesta di poter sposare il padre del bambino in arrivo al più presto, per poter affrontare la gravidanza con maggiore serenità e garantire che il padre del piccolo le sia accanto (allegato).

- In uno dei blocchi, è presente un cittadino Nigerino, il sig. S.,persona di evidente vulnerabilità, che andrebbe seguita in maniera adeguata e non certo in un CPR. Alla richiesta di presenza di protocolli con strutture esperte in vittime di tortura o presenza di psicologi, ancora una volta le informazioni ricevute sono state sommarie e poco chiare; la responsabile del centro ha rimandato nuovamente ad una richiesta di accesso agli atti.

- All'interno del CPR, vi è anche un cittadino curdo-siriano, H., con lo status di rifugiato ottenuto in Germania, che si trova nel Centro per non ben chiari motivi rispetto ad indagini nei suoi riguardi. Non esiste formale condanna, a quanto da lui riferitoci, per la quale dovrebbe eventualmente ritrovarsi in un carcere e non in un CPR, né ci sono stati forniti elementi utili a comprendere la sua presenza nel CPR. Ribadiamo ancora una volta che il CPR è un centro di detenzione amministrativa e non un Centro dove vengono rinchiusi autori di crimini, né, tanto meno, persone eventualmente indagate.

- Un cittadino srilankese con cui è difficile comunicare, perché non conosce l'italiano e parla poco inglese, presenta notifica della polizia italiana da cui si evince che dovrebbe essere stato "dublinato" in Francia nel mese di Febbraio, ma è stato invece condotto al CPR di Palazzo San Gervasio. Egli stesso mostra la notifica chiedendo spiegazioni perché non ha evidentemente compreso, per assenza di mediazione e traduzione nella lingua a lui nota al momento della notifica, quanto ordinato, sia rispetto al rientro in Francia per regolarizzare la sua posizione che al motivo per cui si trova al CPR. Riteniamo indispensabile che questa persona abbia accesso a mediazione adeguata per poter comprendere la sua situazione e lo stato dei suoi diritti.

- L'assenza di mediatori di lingua bangla risulta critica anche per alcuni cittadini bengalesi ivi presenti, che non comprendono l'urdu, la lingua parlata dal mediatore presente al momento della visita.

- Ci preme riportare che nel CPR è presente un cittadino pakistano, che vi si trova detenuto dopo aver scontato pare 12 anni di carcere per omicidio (non abbiamo avuto modo di verificare alcuna documentazione) e che è in evidente stato di confusione ed avrebbe necessità di assistenza di tipo differente vista la sua situazione di vulnerabilità psichica.

- Vi sono inoltre alcuni ex richiedenti asilo che dopo il diniego dell'ultimo grado di giudizio sono stati portati direttamente nel CPR, almeno a quanto riferitoci. In questi casi, i trasferimenti sarebbero avvenuti direttamente dal CARA di Bari e gli stessi ci comunicano di non aver compreso

dove sarebbero stati portati. Sono cittadini nigeriani, ghanesi e guineani. In questo caso, nessuno di loro è stato sufficientemente edotto relativamente al significato del loro iter giuridico né hanno ricevuto corretta informazione ad esempio relativamente alla possibilità di rimpatrio assistito, previsto dalla normativa e che rientra nelle possibilità di libertà di scelta della persona, che, informata in tempo ed adeguatamente, avrebbe potuto scegliere quanto meno un rientro non coatto o altre vie, come ad esempio la reiterazione di domanda d'asilo.

- Va evidenziato che tutti i cittadini tunisini provenienti da Lampedusa sono stati accusati dell'incendio all'hotspot di Lampedusa dell'8 marzo[4], senza che vi fosse mai stata un'istruttoria, come si evince dalle convalide in loro possesso. Per l'incendio sono stati arrestati 4 tunisini (allegato), di cui solo uno è rimasto nel carcere di Agrigento, poiché ritenuto colpevole dei fatti accaduti, mentre gli altri sono stati rilasciati in data 17 marzo 2018.

- Nello specifico, nei provvedimenti di trattenimento dei cittadini tunisini emessi dal Questore di Agrigento, adottato ai sensi dell'art. 6 comma 2 lett. C del Dlgs n.142/2015, si evidenzia il motivo dell'invio al CPR: "il cittadino straniero costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, in quanto lo stesso, nella giornata dell'8 marzo, unitamente ad altri connazionali inscenava una vibrata protesta all'interno dell'hotspot di Lampedusa, che culminava con l'incendio di alcuni locali posti al primo piano di un padiglione, poneva comportamenti diretti ad impedire il soccorso degli ospiti rimasti nelle stanze del piano terra del fabbricato, nonché bloccava insieme ad altri connazionali l'accesso all'interno dell'area interessata dall'incendio delle autopompe dei vigili del fuoco impedendone l'intervento per oltre 10 minuti, bloccando finanche l'evacuazione del personale civile in servizio nella struttura stessa, creando con il suo comportamento una turbativa concreta per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno del centro".

---

4 Vedi qui: http://agrigento.gds.it/2018/03/15/incendio-nellhotspot-di-lampedusa-fermati-4-migranti-tunisini_818420/.

- Tale accusa è presente in tutti i provvedimenti ed è uguale per tutti i cittadini tunisini presenti nell'hotspot, che in convalida hanno negato di aver preso parte ai fatti dell'8 marzo descritti dal provvedimento del questore. Nonostante le loro dichiarazioni, date anche durante la raccolta di interviste nella visita odierna, il Giudice del Tribunale di Potenza ha ritenuto di convalidare i trattenimenti presso il CPR di Palazzo San Gervasio, diversamente da quanto fatto dal Giudice di Torino che nelle convalide (allegato) scrive: "la motivazione posta a fondamento della ritenuta pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica si risolve in una descrizione dei fatti generica, per altro riferita ad un grande numero di richiedenti asilo priva di qualsiasi riferimento della posizione del singolo, come invece impone l'art. 6 co. 2 D L.vo 142/2015, che prevede una valutazione caso per caso". Questa valutazione non è stata evidentemente effettuata, eppure tutti i tunisini ora trattenuti al CPR di Palazzo San Gervasio, continuano ad essere ritenuti "pericolosi", in dispregio alle leggi precedentemente citate. Per questo motivo l'avvocato nominato ha presentato riesame delle convalide di trattenimento.

- Esprimiamo forte preoccupazione relativamente alla facilità con cui viene dichiarata "pericolosa" una persona per il solo motivo di trovarsi in un luogo, senza che venga ascoltata la versione del singolo o ricostruita una dinamica degli accadimenti. Consideriamo inoltre che gli eventi sono accaduti nell'hotspot di Lampedusa in cui le persone si trovavano trattenute da oltre 65 giorni, pur dovendovi restare un massimo di 72 ore, in condizioni di vita disumane e degradanti, come si evince dalle foto a più riprese pubblicate e dai loro racconti.

- Inoltre, rileviamo che i tempi di liberazione in caso di regime penale sono stati rapidissimi, a differenza di quanto sta accadendo al CPR di Palazzo San Gervasio, in cui il giudice decidendo di convalidare il trattenimento sta costringendo le persone ad un'ulteriore privazione della libertà, che sta fortemente provando i richiedenti asilo tunisini.

- Quanto sta accadendo ai tunisini trattenuti al CPR di Palazzo San Gervasio è di enorme gravità e auspichiamo che i riesami siano celeri e sottraggano le persone da quest'ingiusta e prolungata detenzione.

- Infine si fa presente che molte delle lamentele riguardavano l'impossibilità di spegnere la luce durante la notte, non essendovi predisposta possibilità di spegnimento per ogni stanza di detenzione.

**- Cpr di Bari**

In data 5 Agosto ci siamo recati nel CPR di Bari Palese. Attualmente è gestito dalla cooperativa Badia Grande, che ha acquisito come operatori quelli già precedentemente presenti nel centro, che lavoravano per la cooperativa Costruiamo insieme.

Al momento sono detenute 79 persone in 4 moduli abitativi. In totale i moduli sono 6, ma due risultano inagibili. La capienza totale è di 90 posti. Ogni modulo ha una capienza di 18 posti. Le nazionalità sono diverse tra cittadini tunisini, marocchini, nigeriani, albanesi, bosniaci, gambiani, senegalesi, uno srilankese, un etiope e due libici.

Nell'infermeria, vi sono due infermieri. Ci viene riferito che un medico è presente ogni giorno, per circa 10 ore. Oggi, domenica 5 agosto non è presente, vi sono solo due infermieri.

Ci viene permesso di parlare con le persone detenute, senza però poter accedere ai moduli. Parliamo quindi solo attraverso le grate e le caselle di 5 cm per 15 cm sulle porte.

Tra i detenuti presenti, ve ne sono due in particolare che non presentano a nostro avviso elementi di "idoneità" per un trattenimento al CPR.

Si tratta del sig. O.affetto da diabete insulino-dipendente di tipo 1. Egli infatti richiede, come si evince dalla documentazione in suo possesso, dove viene riportato che deve effettuare terapia giornaliera. O. si trova nel CPR dal 15 luglio e ci fa presente che la prima settimana non ha usufruito del trattamento, poiché il farmaco non era presente nel CPR. Ogni giorno inoltre viene colto da fenomeni di abbassamento di pressione a causa del continuo alterarsi della glicemia, che obbligano gli infermieri a

frequenti trattamenti via flebo. Ci fa notare che non riceve alcuna particolare attenzione in merito ad una dieta per la sua patologia e che mangia lo stretto necessario per sopravvivere.

Mentre siamo in visita, siamo testimoni della crisi epilettica di uno dei detenuti, che viene trasportato dai compagni di modulo in infermeria, dove gli viene somministrato farmaco antiepilettico. Il giovane si è morso la lingua e gli esce sangue dalla bocca. Ci viene dichiarato dagli operatori e dai compagni di modulo che tutti i giorni ha una crisi. Si tratta del sig Y. che si trova nel CPR dal 10 giugno. Una volta superata la crisi, riusciamo a parlare con lui e ci sottolinea l'enorme difficoltà che si trova a vivere nel CPR; in particolare lo stesso avrà ulteriore udienza in data 8 agosto 2018: a più riprese ha richiesto cartella clinica, da poter portare con sé in udienza, senza riuscirvi.

Chiediamo di poter visionare ed avere copia delle presenze del centro, con indicazione della provenienza di arresto. Risulta nella maggioranza dei casi l'individuazione in strada; in particolare notiamo sei persone provenienti dalla Nigeria e prelevati in strada a Venezia in data 11/07/2018. I sei cittadini si trovavano in un quartiere della città lagunare, dove sono stati prelevati in seguito ad una retata. Erano tutti all'interno di progetti di accoglienza. In particolare il sig. I. al momento della retata si trovava nei termini per l'appello avverso la sentenza di rigetto della domanda di protezione internazionale del Tribunale di Venezia ed è incensurato.

Il sig. J., quando è stato colpito dal decreto di espulsione, aveva invece appuntamento in questura per reiterare la domanda di protezione internazionale per il 13 settembre.

Anche gli altri 4 nigeriani prelevati durante la retata si trovavano ancora nei centri di accoglienza; O. è l'unico indagato per spaccio ma non risultano condanne, riferisce inoltre di avere problemi respiratori e dolorabilità al petto, per i quali non si sente sufficientemente assistito.

Tutti i trattenuti con cui parliamo riferiscono di difficoltà di accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale, con tempi anche molto lunghi per accedervi e conseguente difficoltà di colloqui con gli avvocati nominati. Diversi dei trattenuti presenti, benché lì anche da due mesi, non avevano ancora effettuato richiesta di protezione internazionale. Sono inoltre molteplici i ritardi nelle nomine degli avvocati di fiducia.

Alcuni avvocati che abbiamo contattato ci hanno riferito di non ricevere comunicazioni relative alle date di proroga e non sono quindi presenti in udienza, elemento che lede il diritto di difesa dei loro assistiti.

Inoltre, i trattenuti ci riferiscono che dopo aver mangiato vengono assaliti da un senso di ottundimento e spossatezza che non riescono a spiegarsi. Ci chiedono di far verificare che non vi siano sostanze sedative nei cibi. Diversi dei trattenuti incontrati, in ogni modulo, risultano in stato di ottundimento, con occhi lucidi e labbra ingrossate e parlano biascicando e ripetendo a più riprese i racconti.

Incontriamo il sig. N. che ha presentato richiesta d'asilo e che ci ha riferito che due settimane prima del nostro ingresso si è presentato nel CPR il console gambiano che ha incontrato anche richiedenti asilo, in palese violazione della tutela di chi chiede protezione internazionale.

Tra i detenuti vi è poi il sig. P. arrivato in Italia nel 2015 cui non è stata mai data possibilità di fare richiesta d'asilo, tradotto in carcere subito dopo lo sbarco, riferisce di non aver ben compreso le leggi in Italia, si trova al CPR dal 10/06/2018.

Il sig. R. ci presenta un certificato di matrimonio valido alla data 29.06.2018 con la signora C. V., che non dovrebbe quindi trovarsi nel CPR.

Altri ci riferiscono di convivenza di fatto con cittadine italiane, che stanno provando a far valere con molta difficoltà nel CPR, dato che non riescono ad incontrare l'avvocato nominato.

W. cittadino tunisino, si presenta in evidente stato alterato (occhi lucidi, labbra tumefatte, stordimento) ed ha inoltre dolore al braccio sinistro ed al collo. Egli è nel CPR da tre mesi. Ha più volte tentato il suicido tramite impiccagione. Ci riprova mentre siamo lì, dove viene fermato dai compagni di moduli. Il personale reagisce invece con ritardo.

Più volte le persone che incontriamo ci dicono che anche quando hanno malori, vengono assistiti con lentezza e bisogna più volte sollecitare intervento.

Durante i colloqui ci viene detto a più riprese che prima delle espulsioni, le persone vengono pestate nei dalle forze dell'ordine presenti e fortemente sedate; tanto che in un'occasione di rimpatrio, un detenuto è stato fatto scendere perché in stato di semi-incoscienza.

CHIEDIAMO CHE

- Il sig. O. affetto da diabete insulino-dipendente di tipo 1, venga trasferito in luogo idoneo alla sua condizione di malato, non potendo nelle sue condizioni permanere all'interno del CPR, considerata la sua vulnerabilità clinico-medica.

- Il sig. H. affetto da frequenti crisi epilettiche, venga adeguatamente tutelato e venga trasferito in luogo idoneo alla sua condizione clinico-medica, che non appare idonea al trattenimento in CPR.

- Vengano tutelati i diritti dei richiedenti asilo trattenuti nel CPR, che in nessun caso vengano messi in pericolo. Esiste infatti il divieto di informare le autorità diplomatiche o consolari del richiedente asilo, come disposto dal D.lgs. 286/98 (testo Unico immigrazione) che prevede all'art. 2 co.7, relativamente alle informazioni da dare alle autorità consolari, che "non si fa luogo alla predetta informazione quando si tratta di stranieri che hanno presentato una domanda di asilo". Tale disposizione si applica anche ai richiedenti trattenuti in un CPR, ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs 25/08. Tale elemento nel caso di alcuni cittadini ospiti detenuti nel CPR di Bari, tra cui N.,è stato del tutto violato.

- Vengano rispettati i diritti dei detenuti conviventi con cittadini italiani, così come da normativa vigente in Italia, nel pieno rispetto, tra l'altro, dell'art. 3 della Costituzione oltreché della legge 76 del 2016 sulle unioni civili e di fatto, che consente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari ex art. 30,comma 1 lettera b del D.lgs 286 del 1998, e considerando la sentenza del 31.10.2017 n.5040 (sentenza dirimente consiglio di stato), che tiene in conto le unioni stabili ed attestate con adeguata documentazione. Inoltre, va tenuta in conto l'ordinanza del 13.04.2018, n.9178 della suprema corte di cassazione che decide che possono essere dichiarate conviventi di fatto due persone che riescano a dimostrare il loro legame affettivo connotato da duratura e significativa comunanza di vita ed affetti.

- Venga garantito l'accesso al diritto alla difesa ed alla richiesta di protezione internazionale in tempi idonei e secondo le normative nazionali ed internazionali.

- Venga fatta chiarezza sull'uso di sedativi nei pasti e sull'abuso di tali sostanze.

- Venga impedito l'uso di violenza da parte delle forze dell'ordine e s'impedisca che la persona venga sedata contro la sua volontà.

**- CPR di Brindisi**

In data 5 Agosto 2018, ci rechiamo al CPR di Brindisi in visita ispettiva. Giunti sul luogo veniamo fatti attendere all'esterno, in un pomeriggio torrido, senza possibilità di ristoro dal sole.

Dopo 40 minuti di attesa finalmente riusciamo ad accedere al CPR, dove si trovano detenute 47 persone, per una capienza di 48. La gestione è affidata alla Auxilium ed esternamente permane il CARA, dove vi sono al momento, ci dicono, 137 persone. Vi è ancora la tendopoli precedentemente usata per "accogliere" minori; al momento all'interno non vi è nessuno.

Ci viene mostrata l'infermeria, dove è presente il medico referente che ci mostra i registri delle terapie somministrate, il registro degli stupefacenti (prevalentemente vengono utilizzate benzodiazepine e derivati, due soltanto hanno trattamento con metadone) e quello relativo all'isolamento. In quest'ultimo, vengono indicati i giorni di isolamento, con indicazione del codice della persona interessata ed i motivi. Dal registro, rileviamo che l'isolamento viene dato solo per motivi di sicurezza. A differenza di quanto riportatoci dai poliziotti presenti, i motivi dell'isolamento non sono quindi mai avvenuti per questioni sanitarie o terapeutiche, ma per controllo di sicurezza. Negli ultimi due mesi, è quasi sempre la stessa persona a trovarsi in isolamento; quasi tutti i giorni. La stessa è stata da poco rimpatriata: corrisponde al numero 667

Chiediamo se al momento vi siano soggetti vulnerabili o le cui condizioni possano essere considerate incompatibili per il regime di detenzione del centro; ci viene riferito dal medico che non vi sono situazioni simili.

Ci viene spiegato dal medico che per accedere al CPR, viene redatta una certificazione ASL che, tranne, pare per un unico caso, non ha mai evidenziato problemi di incompatibilità con la detenzione, benché in passato diversi siano stati i casi di soggetti vulnerabili sia psicologicamente che per patologie croniche che sono stati ivi trattenuti, con profonde difficoltà ed il lesione dei loro diritti di tutela.

Ci chiediamo con quali criteri, queste relazioni vengano redatte, trattandosi di elementi fondamentali all'accesso o meno al CPR e che in questi anni di visita al CPR risultavano sempre positive, benché in non poche occasioni ci siamo trovati di fronte a soggetti vulnerabili. Il sistema continua a mostrare come questa parte della valutazione relativa alla compatibilità sia particolarmente manchevole o del tutto assente; come mostra il prosieguo della visita. L'infermiere ci dice che in un'unica situazione di vulnerabilità psichiatrica, il trattenuto è stato trasferito al cara. Ci sottolinea che frequenti sono gli atti di autolesionismo ed i tentati suicidi, tramite impiccagione, anche nelle ultime settimane.

Chiediamo una lista dei presenti e ci viene mostrato un libro con foto e nomi ad uso del centro. Non possiamo ricevere un file, poiché a quest'ora di domenica non vi è accesso all'amministrazione.

Chiediamo di poter accedere ai moduli. A questa richiesta veniamo scortate da un cospicuo numero di militari, poliziotti e finanzieri in tenuta antisommossa: parliamo di almeno 7 militari, 4 poliziotti e 4 finanzieri. Il tutto per la "nostra" sicurezza.

Veniamo quindi fatti accedere e cominciamo a provare a dialogare con i detenuti che siedono in ordine di fronte a noi. Il modulo è chiuso da reti di acciaio da ogni lato. Oltre alla rete le pareti son in plastica (anche il tetto è coperto da plastica) "garantendo" un accumulo di calore impressionante in questi giorni di caldo torrido.

Qui incontriamo la prima persona vulnerabile: D., che dichiara di essere francese. L'uomo mostra segni molto evidenti di psoriasi diffusa in tutto il corpo e vulnerabilità psicologica: ci racconta di essere lì perché vuole salvare la Corsica dalla Francia e restituirla all'Italia. Evita lo sguardo e si isola con frequenza. Parla inglese e francese correntemente ed ha lo sguardo assente. Questa persona per nessun motivo dovrebbe trovarsi in un CPR, ma richiederebbe percorso efficace di riabilitazione psicologica, percorso che non può essere certo all'interno di un centro di detenzione. Il CPR ha uno psicologo che lavora anche nel cara adiacente. Tutto il personale, anche quello di polizia, si divide tra CPR e CARA. Il CARA ha una presenza di circa 137 persone. Un numero evidentemente eccessivo tra i due centri, perché un unico psicologo possa riuscire a seguire individualmente ogni persona tra CPR e CARA.

Incontriamo poi K. cittadino tunisino, che insieme ad altri tre compagni si trova a Brindisi da 5 mesi. Sono gli ultimi 3 dei tunisini provenienti dall'hotspot di Lampedusa, in seguito all'incendio del 13 marzo, le cui vicende hanno confermato i trattamenti disumani e degradanti come più volte segnalato da Askavusa e Forum di Lampedusa, Indiewatch, Cild ed Asgi nei mesi precedenti.

Mentre i trattenuti di Palazzo e Torino verranno poi tutti rilasciati nel mese di Aprile, qui a Brindisi continua lo stato di trattenimento, che appare del tutto illegittimo, non rappresentando i 3 tunisini alcuna divergenza da quanto rilevato per tutti gli altri tunisini del cui gruppo facevano parte. Sottolineiamo che in data 9.08.2018 è stato effettuato il rimpatrio di Al. E Y. ed attualmente solo R. vi è ancora presente.

Mentre stiamo continuando a discorrere con i trattenuti, veniamo invitati a lasciare il modulo. Secondo disposizione della Prefettura l'europarlamentare avrebbe dovuto richiedere autorizzazione dalla prefettura, questo è quello che ci comunica il poliziotto che è al telefono con il Prefetto.

Veniamo fatti accomodare fuori, in attesa che arrivi un referente della Prefettura. Tutti i militari riprendono le loro mansioni e dopo circa un'ora, quando arriva la dott. Carmela Scavone della Prefettura. Entriamo finalmente senza scorta e possiamo discorrere con maggior libertà con i trattenuti in un clima più sereno. Evidentemente la presenza delle forze militari e di polizia non era davvero una necessità.

Troviamo qui il sig. K.H. affetto da diabete ed in attesa di intervento di cataratta. Non ha terapia iniettiva ma soltanto orale. Ci racconta la sua storia, come tanti anche lui aveva un contratto di lavoro, un contratto di affitto. E' stato in carcere e qui gli è scaduto il permesso di soggiorno che non è riuscito a rinnovare ed è stato quindi portato al CPR, dove si trova in grande difficoltà, avendo spesso abbassamenti di pressione e non sentendosi adeguatamente assistito. Ha con sé una dichiarazione di assunzione e spera di poter tornare presto alla sua vita normale.

M. si trova da un mese e 5 giorni a Restinco e sta cercando di far valere la convivenza di fatto con la fidanzata. Diversi sono gli uomini che abbiamo incontrato che avevano una convivenza di fatto con italiane, per la quale andrebbe rispettata la normativa vigente in Italia, nel pieno rispetto, tra l'altro, dell'art. 3 della Costituzione oltreché della legge 76 del 2016 sulle unioni civili e di fatto, che consente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari ex art. 30,comma 1 lettera b del D.lgs. 286

del 1998, e considerando la sentenza del 31.10.2017 n.5040 (sentenza dirimente consiglio di stato), che tiene in conto le unioni stabili ed attestate con adeguata documentazione. Inoltre va tenuta in conto l'ordinanza del 13.04.2018, n.9178 della suprema corte di cassazione che decide che possono essere dichiarate conviventi di fatto due persone che riescano a dimostrare il loro legame affettivo connotato da duratura e significativa comunanza di vita ed affetti.

Il sig. O. cittadino nigeriano si trovava precedentemente in un CAS del napoletano, gestito dalla Virtus, che in seguito a diniego del Tribunale, viene chiamato per rinnovo e si ritrova trasferito al CPR di Restinco, prima ancora di poter essere informato sulle ulteriori possibilità di accedere ad esempio ad un appello ulteriore o ad una reiterazione di domanda. Teniamo qui a sottolineare che i CAS gestiti dalla Virtus sono stati oggetto da parte della nostra campagna di attenzioni dovute principalmente a: mancata assistenza sanitaria, mancanza di informativa legale, totale disattenzione alle esigenze degli ospiti, rappresentando centri di accoglienza del tutto al di sotto delle norme previste.

J. cittadino nigeriano ha vissuto la stessa esperienza di OK.ed era nello stesso CAS. Specifichiamo a riguardo che Jolly si dichiara LGBTI e temiamo che questa sua condizione, se scoperta all'interno del centro di detenzione, possa procurargli notevoli problemi. Abbiamo inviato intanto nota ad UNHCR, perché possa verificare la storia a noi raccontata. Il diniego della commissione e del Tribunale, dovuti alle difficoltà di provare la sua omosessualità, anche per le inadempienze informative da parte del centro, non possono in alcun modo mettere a rischio la vita di una persona che in Nigeria verrebbe fortemente perseguitata.

S. F., nato giunto in Italia come minore, svolge tutto il percorso indicato e riesce a diplomarsi alla scuola media; ha frequentato un corso di parrucchiere e dovrebbe ricevere il diploma l'anno prossimo. Riesce a d ottenere un contratto di lavoro alla scadenza del permesso di soggiorno e, dopo aver inviato il kit postale, si reca in questura per poter accedere alla regolarizzazione, ma viene condotto al CPR, distruggendo ogni sua azione

per vivere una vita tranquilla e faticosamente portata avanti nel processo di mantenimento del suo permesso.

Anche in questo caso la chiamata alla regolarizzazione si è trasformato in un abuso delle forze dell'ordine. Ha un contratto di lavoro, una residenza, una casa e non può tornare in Egitto, che continua a rappresentare paese in cui vengono lesi i basilari diritti della persona, come si evince dagli ultimi rapporti di Amnesty International.

Vogliamo inoltre ricordare come l'avvocato da lui nominato, compare nelle carte come "di fiducia", ma ci dichiara che si tratta di avvocato d'ufficio.

Infine chiediamo d incontrare il cittadino siriano al momento presente nel CPR, A.. Giunto in Italia dalla Turchia nel settembre del 2014, viene accusato di "scafismo" e "favoreggiamento dell'immigrazione clandestina" e condotto in carcere, senza ricevere adeguato accesso alla difesa. Egli ci dichiara essere esperto di nautica, ha guidato l'imbarcazione perché sono stati abbandonati dagli scafisti ed era l'unico in grado di farlo, evitando così morte certa per tutte le persone a bordo. In carcere è rimasto 3 anni e 4 mesi; quando vi esce viene accusato di terrorismo per la presenza di alcune foto "sospette" sul suo cellulare e condotto nel carcere di Rossano Calabro per un anno e 8 mesi, da cui esce con assoluzione per decisione del tribunale di Catanzaro. Purtroppo anziché ritornare in libertà viene condotto al CPR di Brindisi dove si trova attualmente. Riteniamo illegittimo questo trattenimento, chiedendo che venga liberato al più presto.

CHIEDIAMO CHE:

- Il sig. KH.venga trasferito in luogo idoneo alla sua condizione di malato, non potendo nelle sue condizioni permanere all'interno del CPR, considerata la sua vulnerabilità clinico-medica (deportato...)

- Il cittadino siriano al momento presente nel CPR, A.B., venga rilasciato al più presto, avendo egli scontato pena ed essendo stato assolto dalle accuse di terrorismo, e potendo quindi finalmente esercitare il diritto d'asilo e tornare cittadino libero.

- Vengano tutelati i diritti dei richiedenti asilo trattenuti nel CPR, che in nessun caso vengano messi in pericolo. Esiste infatti il divieto di informare le autorità diplomatiche o consolari del richiedente asilo, come disposto dal D.lgs. 286/98 (testo Unico immigrazione) che prevede all'art. 2 co.7, relativamente alle informazioni da dare alle autorità consolari,che "non si fa luogo alla predetta informazione quando si tratta di stranieri che hanno presentato una domanda di asilo". Tale disposizione si applica anche ai richiedenti trattenuti in un CPR, ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs 25/08.

- Vengano rispettati i diritti dei detenuti conviventi con cittadini italiani, così come da rispettata la normativa vigente in Italia, nel pieno rispetto, tra l'altro, dell'art. 3 della Costituzione oltreché della legge 76 del 2016 sulle unioni civili e di fatto, che consente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari ex art. 30,comma 1 lettera b del D.lgs 286 del 1998, e considerando la sentenza del 31.10.2017 n.5040 (sentenza dirimente consiglio di stato), che tiene in conto le unioni stabili ed attestate con adeguata documentazione. Inoltre va tenuta in conto l'ordinanza del 13.04.2018, n.9178 della suprema corte di cassazione che decide che possono essere dichiarate conviventi di fatto due persone che riescano a dimostrare il loro legame affettivo connotato da duratura e significativa comunanza di vita ed affetti.

- Venga garantito l'accesso al diritto alla difesa ed alla richiesta di protezione internazionale in tempi idonei e secondo le normative nazionali ed internazionali.

- Venga fatta chiarezza sui motivi di trattenimento prolungato dei tre cittadini tunisini K.,M.; R. che a differenza di tutti gli altri cittadini tunisini facenti parte dello stesso gruppo proveniente da Lampedusa non sono stati rilasciati.

- Venga garantito possibilità di colloquio con personale idoneo al sig. J., che dichiara di essere omosessuale e rischia in siffatto CPR di trovarsi in condizioni di estrema fragilità e vulnerabilità

- Venga fatta chiarezza sulle modalità di trasferimento al CPR, che come per il sig. S. appaiono del tutto prive di fondamento e fortemente lesive dei diritti della persona.

- Venga impedito l'uso di violenza da parte delle forze dell'ordine e s'impedisca che la persona venga sedata contro la sua volontà.

Alcune conseguenze del DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. (18G00140) (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018)

**Le conseguenze monitorate sui territori**

Il 2018 si è caratterizzato per un intensificarsi di fenomeni di aggressione a sfondo razzista[5]. L'Italia è da sempre un Paese in cui le aggressioni sono frequenti in diversi territori, ma le dichiarazioni del Ministro Salvini e la propaganda esercitata a mezzo stampa legittima gli aggressori che, se un tempo nascondevano le proprie nefandezze, oggi se ne fanno vanto. I killer vengono considerati eroi dalle frange di destra (vedi il caso Traini di Macerata). I casi di Macerata[6], Firenze[7], Roma, Napoli[8],

5 Vedi qui: http://www.cronachediordinariorazzismo.org/tag/aggressione-razzista/ ; http://www.dire.it/20-08-2018/224109-far-west-italia-ecco-episodi-violenza-razzista-ultimi-mesi/

6 Vedi qui:https://www.repubblica.it/cronaca/2018/02/04/news/raid_macerata_traini_portato_in_carcere_montacuto-187998751/

7 Vedi qui: http://www.firenzetoday.it/cronaca/razzismo-200-piazza-paura-istituzioni.html; https://www.avvenire.it/attualita/pagine/razzismo-episodi-italia-2018

8 Vedi qui: http://www.cronachediordinariorazzismo.org/roma-e-napoli-due-violente-aggressioni-razziste-in-un-giorno/.

Rosarno[9], Caserta[10] sono solo una piccola parte degli abusi perpetrati ogni giorno (nei casi di Macerata, Firenze e Rosarno le aggressioni hanno condotto all'uccisione delle vittime perché nere) e per i quali abbiamo istituito un telefono SOS Razzismo no logo. L'attuale sistema politico non ha mai preso posizione contro i violenti attacchi razzisti a danno di uomini e donne migranti, sminuendo e minimizzando il senso e la violenza degli atti ed in molti casi giustificandoli in maniera vergognosa.

Le conseguenze dirette sul sistema d'accoglienza per la riduzione dei fondi ad esso legati ed i ritardi ormai di oltre 10 mesi dei pagamenti[11], bloccati senza alcuna giusta motivazione al Ministero dell'Interno; il blocco sugli ampliamenti dello SPRAR fermo ormai da oltre 12 mesi, insieme alla riduzione degli sbarchi negli ultimi mesi hanno fatto sì che molti centri di accoglienza chiudessero.

La chiusura di CAS della provincia di Vibo Valentia, della Puglia, ad esempio, hanno determinato trasferimenti al Cara di Crotone, Mineo e di Bari di persone che da oltre 3 anni erano all'interno del sistema di accoglienza. Dopo tanto tempo anziché essere inseriti nello SPRAR si sono visti riportare al CARA. Nel sistema SPRAR, così come voluto dal Decreto Salvini non possono entrare i titolare di permesso umanitario, equivalenti ad oltre l'80% degli ospiti dell'accoglienza. Il sistema SPRAR sarà accessibile solo per i possessori di protezione sussidiaria e dello status e per i minori stranieri non accompagnati. Già ora una grossa percentuale di persone con permesso umanitario sono le principali vittime del sistema di sfruttamento lavorativo, nona vendo dove andare una volta usciti dai centri CAS. In moltissimi casi le persone non vengono nemmeno trasferite ma lasciate in strada in poco meno di 48 ore[12]. Un numero elevato di

---

9 https://www.repubblica.it/cronaca/2018/06/04/news/migrante_ucciso_a_fucilate_in_calabria_incendio_nella_vecchia_tendopoli_e_oggi_sciopero_dei_braccianti-198089266/

10 http://www.rai.it/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-a71c56c8-433e-4872-895e-8f657a20fd2d.html

11 http://www.agrigentonotizie.it/economia/sprar-operatori-stipendi-ritardo-cgil-scrive-prefetto-19-luglio-2018.html

12 https://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/bari/cronaca/18_settembre_21/sgomberato-centro-bitonto-trasferiti-cara-bari-31-migranti-29e5b896-bd72-11e8-833d-424449e1ce84.shtml

persone si ritrova in pochi giorni a dormire su letti di cartone[13] nelle stazioni, nei giardini ovunque possa riuscire a restare senza venir scacciato finendo con facilit ànelle mani delle reti di sfruttamento dell'agricoltura, della prostituzione o provando a riprendere il cammino superando le barriere europee,rischiando in molti casi la vita. Uomini e donne senza alcun mezzo di sostentamento e spesso senza nessun tipo di orientamento, dopo aver trascorso anni in centri inadeguati ed in cui non sono stati effettuati percorsi di inclusione sociale. Gli attivisti che cercano alternative, che lo stato non garantisce vengono continuamente aggrediti ed insultati o, come nel caso recente del Baobab a Roma, messi sotto sgombero[14].

Lo SPRAR, fortemente indebolito dal Decreto, diventa canale preferenziale con sempre meno fondi, mentre resistono quegli stessi centri straordinari che da sempre portavano avanti la mal accoglienza e funzionano sempre peggio. Nel 2016, il sistema accoglienza mirava a far sì che i centri straordinari scomparissero definitivamente e diventasse lo SPRAR l'unica forma dia accoglienza, poiché nel tempo all'emergenzialità doveva sostituirsi un sistema che fosse virtuoso e permettesse percorsi validi di inclusione a beneficio di tutti; con il decreto Salvini si fanno numerosi passi indietro e viene distrutta la possibilità di un'accoglienza dignitosa.

Restano aperti, tra gli altri, i centri oggetto di diverse inchieste giudiziarie: Cara di Crotone[15], Cara di Bari[16], Cara di Mineo[17].

---

13 https://www.ilmessaggero.it/viterbo/la_chiusura_dei_centri_di_accoglienza_nel_viterbese_tanti_migranti_finiscono_per_strada-4028350.html ; https://brescia.corriere.it/notizie/cronaca/18_novembre_17/gli-sprar-tagli-migranti-strada-f20e2344-ea54-11e8-8cc4-9792426ad1f5.shtml

14 https://www.internazionale.it/reportage/annalisa-camilli/2018/11/14/baobab-sgombero-roma

15 http://www.lasciatecientrare.it/j25/italia/news-italia/374-migranti-report-della-visita-della-delegazione-della-campagna-lasciatecientrare-al-centro-di-accoglienza-per-richiedenti-asilo-sant-anna ; http://espresso.repubblica.it/inchieste/2015/09/30/news/isola-capo-rizzuto-dove-l-accoglienza-diventa-un-affare-ai-danni-dello-stato-e-dei-diritti-umani-1.232166 ; http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/05/15/news/mr-misericordia-la-ndrangheta-e-il-business-dell-accoglienza-1.301839

16 https://www.meltingpot.org/LasciateCIEntrare-visita-il-C-A-R-A-di-Bari-Palese-un-luogo.html#.W_wn1OhKiyI ; https://bari.repubblica.it/cronaca/2017/04/21/news/bari_il_dramma_delle_migranti_stuprate_sui_barconi_un_protocollo_per_farle_abortire_in_ospedale-163496285/

17 https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/11/21/news/catania_in_rivolta_i_migranti_del_cara_di_mineo_bloccata_la_statale_per_gela-212209681/ ; http://www.lasciatecientrare.it/j25/italia/news-italia/304-monitoraggio-accoglienza-lasciatecientrare-nel-c-a-r-a-di-mineo-ghetto-dalla-gestione-securitaria-poliziesca-e-segregativa

I centri di accoglienza che monitoravamo sono adesso "giustificati" nella carenza di servizi, visto l'abbassamento della quota pro-capite (da 35 euro al giorno a 25 o addirittura 19 euro), trasformandosi ora, "a norma di legge", in dormitori con vitto ed alloggio. Diventano quindi sempre di meno gli strumenti di denuncia. Il decreto Salvini stabilisce infatti che non vi siano percorsi di inclusione, né corsi di italiano. Già carenti da sempre i percorsi formativi, come più volte denunciato negli anni, ora vengono dunque definitivamente cancellati istituzionalizzando i centri ghetto che per anni le battaglie di attivisti indipendenti (come la Campagna LasciateCIEntrare) hanno denunciato chiedendone la definitiva chiusura a vantaggio di un'accoglienza degna ed inclusiva. Del tutto fuori sistema il tema delle tutele dei soggetti vulnerabili: donne vittime di tratta, minori, vittime di tortura e con danni psicologici rilevanti. Già fortemente vulnerabilizzati da un sistema dia accoglienza incapace di prendersene carico ora termineranno anch'essi per strada. La scure del DL Salvini si abbatte anche sugli operatori specializzati, che rischiano il licenziamento per la chiusura dei centri senz'alcuna alternativa.

Uomini e donne migranti preoccupati per le mancate tutele e le frequenti aggressioni vengono di fatto costrette alla fuga ed a percorrere strade pericolose, diventando ancora una volta oggetto di traffico ed abuso, spesso per giungere in luoghi, come la Francia, dove nella sola Parigi, oltre mille persone vengono aggredite con pompe idranti dalla polizia e lasciate per strada ed ai margini delle città (Parigi ad esempio).

Particolarmente grave è la situazione riguardante i minori stranieri non accompagnati che dopo essere stati ospiti di centri per minori, raggiungono la maggiore età. Già in molti casi viene documentato trasferimento in centri cas o nei maxi cara, senza alcun rispetto nemmeno della Legge Zampa, che prevede l'estensione della tutela fino ai 21 anni e lo sforzo di inserimento negli sprar idonei il più vicino possibile al luogo in cui il minore è vissuto in precedenza, in rispetto alla continuità del suo percorso. Come maggiorenni entreranno in un limbo senza fine senza pro-

babilmente nemmeno la possibilità di ottenere un permesso per richiesta di asilo[18].

La situazione negli uffici immigrazione mostra il lato violento del decreto: per molte settimane il sistema software del rilascio permessi di soggiorni, nel mese di settembre,si è bloccato saltati ed in molti sono ancora in attesa del rilascio del proprio permesso umanitario. Nella maggior parte dei casi e su tutto il territorio nazionale viene negato il diritto di reiterazione della domanda d'asilo.

Diversi lavoratori ambulanti già denunciano il mancato rinnovo del proprio permesso per reati minori commessi in precedenza. Alcuni di loro sono finiti nei cpr, dopo essersi recati all'ufficio immigrazione per il rinnovo, senza comprenderne nemmeno il motivo. Questa accade già da almeno due mesi. Torniamo a ribadire l'abuso di potere in diversi momenti legati al trasferimento coatto nel cpr, come dimostra bene la storia di Diego[19], che a giugno, nonostante sia inespellibile, e dopo ore di attesa in Questura, viene portato nel Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Potenza.

Gli uffici dell'anagrafe negano l'accesso all'iscrizione anagrafica ed in alcuni casi, come in Basilicata, è stato negato persino a possessori di protezione sussidiaria per interpretazioni errate delle disposizioni del decreto. L'iscrizione anagrafica resta comunque un diritto/dovere sancito dalle leggi nazionali e dalla Costituzione Italiana, che verrà difeso in tutte le sedi opportune.

Intanto fioccano i dinieghi delle Commissioni Territoriali e la difficoltà di accesso al diritto di difesa, fortemente indebolito dal timore di molti avvocati di non poter accedere al patrocinio gratuito, perché anche questo viene attaccato dal DL Salvini!.

---

18 https://www.meltingpot.org/Decreto-Salvini-e-disposizioni-in-materia-di-acquisizione.html#.W_wpf-hKiyI

19 https://www.meltingpot.org/Gabbie-Voci-dai-CPR-Capitolo-2o-Diego.html#.W_xW5ehKiyI

Relativamente al potere della polizia, esso risulta di molto aumentato,non soltanto all'interno dei cpr e delle questure, ma anche nei controlli ripetuti effettuati su manifestanti e sulle persone straniere, fenomeni che hanno avuto un incremento notevole già nel 2017, con la legge Minniti[20] e che vedono riprendere e fotografare le persone presenti ad ogni tipo di manifestazione, sugli autobus, durante presidi; trattenere in stato di fermo in barba a qualsiasi procedura o diritto della persona;malmenare nei treni.

La stazione di Termini è luogo emblematico in questo senso, ogni sera i nostri monitoraggi riportano controlli a tappeto eseguiti esclusivamente su cittadini stranieri da parte delle forze dell'ordine, costringendoli ad estenuanti perquisizioni e interrogatori.

Il percorso per la conversione del DL Salvini terminerà il 4 Dicembre, ma di fatto questa conversione sembra più uno specchio per le allodole, perché nei territori, essendo già attivo,sta già producendo danni che pagheremo tutti per i prossimi 10 anni almeno.

20 http://www.romatoday.it/cronaca/manifestanti-identificati-10-novembre-2018.html ; http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/03/31/news/il-corteo-del-25-marzo-e-quei-fogli-di-via-da-roma-per-insofferenza-all-ordine-costituito-1.298420

## Cercando il carcere nella Costituzione

di Associazione Yairaija ONLUS

**Tra grovigli di circolari:**
**viaggio nei circuiti di Alta Sicurezza d'Italia.**
di Sandra Berardi

**Carcere, tossicodipendenze e ostatività.**
di Lisa Sorrentino

**La prigione: non si tratta di riformarla ma di estinguerla.**
di Elisabetta Della Corte

La fase storica e politica che stiamo attraversando impone una riflessione adeguata che metta in discussione il paradigma securitario che, dal secondo dopo guerra in poi, ha assunto centralità economica nella governace globale dilatandosi nel discorso pubblico in misura inversamente proporzionale alla contrazione delle garanzie sociali, necessarie al raggiungimento del benessere e della sicurezza di una comunità. Il significato della parola "sicurezza" dalle origini ai giorni nostri, nel mercato politico mondiale è stato modificato e plasmato a seconda delle occorrenze; dalla sicurezza intesa quale protezione e benessere individuali e collettivi, con l'aumentare della crisi economica e del divario sociale, l'accento è stato spostato sul piano dell'ordine pubblico producendo periodicamente "nuove emergenze", leggi speciali e, in tempi più recenti, i c.d. "pacchetti sicurezza" che profilano le nuove -e ben determinate- "tipologie criminali", sospendono lo stato di diritto e vanno ad alimentare la fabbrica penale e penitenziaria.

In questo breve e affatto esaustivo lavoro, si è cercato di analizzare alcuni particolari dispositivi che mettono tra parentesi i diritti inviolabili

dell'uomo e i dettati costituzionali, in un'ottica securitaria che non corrisponde affatto alla sicurezza sociale né alla prevenzione del crimine.

Proveremo, invece, a far emergere come l'apparato penale e penitenziario sia stato adattato alle esigenze di mercato e di governo dell'insicurezza sociale costruendo attorno ad emergenze artatamente propagandate, una serie di dispositivi che ben poco hanno a che fare con l'art. 27 della Costituzione il cui unico obiettivo è mettere al centro dell'azione punitiva, che non contempla la reclusione né lo sfruttamento della manodopera, il recupero dell'individuo.

Infine l'invito ad una riflessione collettiva sul senso del carcere oggi: è veramente necessario col carico di barbarie, mostrificazione e disumanità che genera?

## Tra grovigli di circolari: viaggio nei circuiti di Alta Sicurezza d'Italia

di Sandra Berardi

Negli ultimi tre anni, assieme all'on. Eleonora Forenza, abbiamo avviato un percorso conoscitivo delle condizioni di detenzione dei prigionieri assegnati alle sezioni di Alta Sicurezza, suddivise in sottocircuiti denominati 41bis, AS1, AS2 e AS3, e situate in alcuni istituti penitenziari[1].

Gli istituti ispezionati alla data di chiusura del presente lavoro sono: Bari, Spoleto, Sulmona, Parma, Arghillà, Rebibbia NC, Siano, Milano Opera e Voghera[2].

---

1 Napoli Secondigliano (41bis, AS1), Voghera (AS1, AS3), Siano-CZ (AS1), Massama-Or (AS1, AS3), Sulmona (AS1, AS3), Milano Opera (41bis, As1, As3), Parma (41bis, AS1, AS3), Rebibbia Nuovo Complesso (41bis, AS3), Spoleto (41bis, As3), Cuneo (41bis, AS3), Novara (41bis) L'Aquila (41bis), Bancali Sassari (41bis, AS3), Viterbo (41bis), Tolmezzo (UD) (41bis, AS3), Ascoli Piceno (41bis, AS2), Terni (41bis, AS2, AS3), Nuoro (AS3), Teramo, Reggio Calabria (Arghillà, AS3 masch, San Pietro, AS1 femm.), Fossombrone (AS3), Lecce (AS1 F, A3 M.), Padova (AS3), Palmi (AS3), San Gimignano-SI (AS3), Rossano Calabro-CS (AS2 e AS3), Benevento (AS2), Saluzzo (AS3), Bari (AS3).

2 Relazioni consultabili su: www.eleonoraforenza.it/category/movimenti-e-lotte/stop-repressione/ ; www.yairaiha.org ; www.osservatoriorepressione.info

L'attenzione maggiore è stata posta alle condizioni di detenzione nelle sezioni di Alta Sicurezza per constatare quanto segnalato dai detenuti che si rivolgono all'associazione Yairaiha e all'ufficio parlamentare. Una lettura sommaria derubricherebbe a semplici lamentele questioni che invece, incardinate e srotolate nel labirinto di norme (su tutte il 4bis dell'ordinamento penitenziario e la L. 279/2002[3]) e contraddittorie disposizioni amministrative che regolano il sistema carcerario, narrano dell'arbitrarietà, dell'illegittimità e, perché no? dell'incostituzionalità dei circuiti oggi denominati di Alta Sicurezza che comprendono le sezioni di 41bis e i circuiti di AS1 e AS2 (ex Elevato Indice di Vigilanza) e AS3.

### Per trovare il bandolo della matassa

I circuiti ex EIV sono stati istituiti con circolare DAP n. 3479 del 9.7.1998 con l'obiettivo di separare i detenuti di particolare spessore criminale e gli ex 41bis dai detenuti di alta e media sicurezza. A seguito di diversi pronunciamenti della Corte europea[4] e di seguenti atti di sindacato ispettivo e interrogazioni parlamentari[5] il DAP, con la circolare 3619/6069 del 21 aprile 2009, riformula la denominazione dei circuiti EIV suddividendo l'Alta Sicurezza in tre sottocircuiti e assegnando gli ex EIV ai circuiti AS1 e AS2, per "superare la sua denominazione foriera di fraintendimenti, evitando che essa possa far pensare, sia pure solo in via teorica ad osservatori esterni, ad una condizione maggiormente afflittiva", ribadendo al tempo stesso che "La gestione dei detenuti ed internati che, allo stato, sono inseriti nel circuito E.I.V. per le ragioni esposte, continuerà ad essere di esclusiva competenza dipartimentale. Continuerà per-

---

3 La L. 279/2002 è la legge che ha rafforzato e reso effettiva l'ostatività prevista dal 4bis O.P.

4 Ricorso n. 33695/96, Musumeci vs Italia. La IV sez. della Corte Europea dei Diritti dell'uomo l'11 gennaio 2005
ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 6 par. 1, della Convenzione, per aver violato il diritto di accesso ad un Tribunale in relazione all'applicazione del regime E.I.V. sancendone la maggiore afflittività.

5 Tra gli altri si citano l'Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-00337 presentato dal Sen. F. Giannini il 19 luglio del 2006 e l'Interrogazione a risposta scritta n. 4/05020 presentata da F.S. Caruso in data 28/09/2007.

tanto ad essere onere delle direzioni segnalare il comportamento di tali detenuti ed internati, che verranno di conseguenza gestiti dalla direzione generale dei detenuti e del trattamento.[6]"

Con un artificio linguistico, quindi, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aggira la sentenza della Corte europea, lasciando intatto il dispositivo discriminatorio dei circuiti ex EIV per cui l'Italia era stata condannata. Nella circolare di riforma del 2009 viene richiamata la contraddittoria[7] circolare DAP n. 20/2007 che da un lato stabilisce l'imprescindibilità dal dettato costituzionale della pena (rieducazione e trattamento non contrario al senso di umanità) mentre, dall'altro mette tra parentesi la Costituzione e determina l'esclusione dal "trattamento" e dai benefici penitenziari i detenuti classificati "socialmente pericolosi" e pertanto collocati in Alta Sicurezza, condannati per i delitti di cui al 416bis, 291ter, 575, 628 terzo c. 629 sec. C., 609 bis, quater, e octies del c.p. e 73 del DPR 309/1990, e in base a quanto disposto dall'art. 4bis O.P., ad eccezione di chi collabora con la giustizia ai sensi dell'art. 58ter OP e/o dell'art. 16-nonies L.82/91.

Sia la circolare del 2007, sia quella del 2009, nonostante la sentenza della Corte europea sopra richiamata, ribadiscono che la gestione dei detenuti assegnati a tali circuiti rimane di competenza del DAP (organo amministrativo) in stretta collaborazione con le Direzioni distrettuali antimafia (organi investigativi), in aperta violazione della Costituzione, della legge penitenziaria e delle convenzioni internazionali.

---

6 Circolare DAP n. 3619/6069 del 21 aprile 2009.

7 Nello stesso paragrafo della circolare DAP n. 20/2007 si legge: "(....)In particolare, con la presente circolare si intendono dettare alcune precipue disposizioni tese a garantire la sicurezza del circuito che al contempo ne esaltino - pur sempre nel rispetto del dettato costituzionale, e con criteri di separazione, di osservazione e di
intervento - le finalità preventive rese non ulteriormente trascurabili dalla sempre maggiore aggressività e capacità di infiltrazione della criminalità organizzata.(...) Nei confronti di tali soggetti la separazione si impone non solo in base a considerazioni di natura preventiva (spiccata pericolosità ed elevato spessore delinquenziale) ma soprattutto in forza della valutazione emessa nei loro confronti proprio dall'ordinamento penitenziario che giustamente li esclude dai benefici premiali (...). La legge medesima pertanto ne limita gli aspetti trattamentali, salvi i casi di collaborazione con la giustizia, quale segno tangibile della loro fuoriuscita dall'ambito delinquenziale di provenienza.

## Nel labirinto

Senza la puntuale e preziosa corrispondenza, corredata da atti attestanti il labirinto giuridico creato dalla sovrapposizione di diverse leggi e circolari che violano sistematicamente la gerarchia delle fonti, non sarebbe stato possibile risalire ai meccanismi che determinano l'ostatività nel limbo dell'Alta sicurezza. Attraverso le ispezioni parlamentari, preziosissimo strumento di inchiesta oggi pressoché dimenticato, si possono toccare con mano gli effetti del c.d. "trattamento differenziato" sui detenuti.

La condizione cui sono relegate le persone detenute nelle sezioni di Alta Sicurezza è lontanissima dal dettato Costituzionale dell'art. 27 e dalle convenzioni internazionali. Se il compito dell'istituzione carceraria è quello di rieducare chi ha commesso un reato, di restituirlo al futuro consapevole degli errori commessi, di ricucire lo strappo con la società, si può tranquillamente affermare che in Italia questa istituzione ha fallito.

Migliaia di persone in attesa forzata senza prospettiva alcuna, in uno stato di totale alienazione. Nessuna speranza per il futuro, in particolar modo per chi non ha un fine pena: gli ergastolani[8]. E fu proprio il "diritto alla speranza" negato che, nel 2013, portò la Corte europea a condannare l'Inghilterra per averlo violato e negato[9], attraverso un dispositivo di ostatività molto simile a quello italiano[10].

I circuiti penitenziari regolati dal 4bis OP e dal groviglio delle successive leggi, circolari presidenziali, ministeriali e dipartimentali, li potremmo raffigurare come un gigantesco gioco dell'oca dove il rischio di non arrivare mai alla casella 63 è elevato. Quello che abbiamo riscontrato sono

---

8 Sull'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo nel 2016 l'on. Eleonora Forenza ha presentato una interrogazione al parlamento europeo: https://www.eleonoraforenza.it/interrogazione-sullergastolo-ostativo/

9 Cedu, Grande Camera, sent. 9 luglio 2013, Vinter c. Regno Unito, ric. n. 66069/09, 130/10 e 3896/10

10 Ad eccezione di Spagna e Portogallo i cui ordinamenti non prevedono la condanna a vita, tutti gli altri Stati dell'Unione Europea prevedono la condanna all'ergastolo soggetta a revisione periodica dopo un determinato periodo di tempo che varia da Stato a Stato. L'ergastolo ostativo esiste solo in

le gravissime carenze sanitarie che, in alcuni casi, hanno determinato –e determinano- la morte delle persone costrette a scontare la condanna in strutture che dovrebbero porre alla base della propria mission il rispetto della Costituzione e delle Leggi che chi ha commesso un reato ha violato. E il diritto alla salute dovrebbe essere universalmente garantito a tutti e tutte senza distinzione alcuna. Ma nei circuiti di Alta Sicurezza si diventa ostativi anche al diritto alla salute.

Abbiamo ascoltato e annotato le storie di persone visibilmente sofferenti fisicamente e psicologicamente, tossicodipendenti cui è preclusa la possibilità delle strutture di recupero, confuse da massicce dosi di psicofarmaci, che non sanno se e quando potranno curarsi, che non sanno più a chi rivolgere istanze e reclami perché sembra cadere tutto nel vuoto. Relazione di sintesi che non vengono chiuse da decenni, magistratura di sorveglianza che non risponde, impossibilità ad ottenere permessi, diritto allo studio ostacolato, trasferimenti inspiegabili con conseguente interruzione dei, seppur minimi, percorsi intrapresi in precedenza.

Per chi è detenuto in questi circuiti le uniche attività consentite sono il passeggio o, in alternativa, la saletta per due ore al giorno. Il resto del tempo è alienazione e inazione per ben 22 ore al giorno. Nessuna attività trattamentale, nessuna attività formativa, i percorsi di studio sono sistematicamente negati o, laddove concessi, ostacolati. Il magistrato di sorveglianza, largamente assente, si è trasformato in giudice di quarto grado, abdicando il proprio ruolo di garanzia sull'esecuzione penale allo spirito giustizialista che ha infettato la società e messo tra parentesi Costituzione e diritti umani. L'area educativa, programmaticamente carente (l'80% delle risorse attribuite al dipartimento penitenziario è diretto ai reparti di polizia penitenziaria e sicurezza), nonostante gli sforzi, non riesce ad assolvere al proprio compito. Uno dei leit motiv di tutte le ispezioni sin qui fatte, è la mancata chiusura delle relazioni di sintesi per i detenuti in Alta Sicurezza senza la quale è persino inutile chiedere un permesso di necessità (teoricamente riconosciuto anche ai detenuti in regime di

Italia e Inghilterra.

41bis[11]). Da qui ne deriva il prolungamento spropositato della permanenza nei circuiti di alta sicurezza.

Fornire asetticamente i numeri[12] dei condannati, dei giudicabili, degli ergastolani, dei tossicodipendenti, dei malati psichici, restituendo dati statistici già presenti dettagliatamente sul sito del DAP, non renderebbe l'istantanea di una mano in cancrena causata da un intervento sommario e dalla convalescenza in cameroni da 6 in assenza di adeguate condizioni igieniche; non renderebbero l'angoscia di un padre che non è preoccupato per l'imminente intervento oncologico che dovrà affrontare ma pensa alla sua bambina, nata con una malformazione al cuore, che non può affrontare il viaggio dalla Calabria a Milano, e che prima "quando dipendeva dal Magistrato di sorveglianza di Cagliari", era autorizzato ad andare a trovare ed ora non più perché "dipende da quello di Milano", e il suo orientamento è diverso"[13]; non restituirei l'ansia di un uomo che perde il respiro nel sonno e da due mesi aspetta che il nucleo di valutazione decida se autorizzare o meno la maschera per l'ossigeno; non si riuscirebbe ad immaginare un uomo al 19° intervento oncologico, costretto su una branda della sez. 41bis nonostante i sanitari ne chiedano la sospensione della pena per motivi di salute e il parere della direzione del carcere sia favorevole: dipende dal Ministero; non restituirei il ricordo commosso che i compagni di cella ci hanno donato di un uomo[14] lasciato morire tra dolori lancinanti a cui i sanitari del carcere, "a vista", avevano diagnosticato co-

---

11 Cass. Penale, sez I, 20 ottobre 2017 n. 48424

12 Al 31 agosto 2018 le persone detenute presenti nelle carceri italiane sono 59.803 a fronte di una capienza regolamentare di 50.544 posti. Tra i quasi 60.000 detenuti troviamo 20.189 migranti; 2.585 donne; 9.901 in attesa di giudizio; 9.766 condannati non definitivi; 39.090 definitivi. Va sottolineato che il 90% della popolazione italiana detenuta è originaria delle 4 regioni del sud (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Inoltre sono 24.116 le persone in esecuzione penale esterna (domiciliari, ecc). Il dato, in costante crescita, fa eco al trend europeo che registra un incremento che va dal 5,5% della Danimarca al 10,8% della Bulgaria, ad eccezione dei seguenti paesi: Islanda (-15,9%), Irlanda del Nord (-11,8%), Lituania (-11,1%), Belgio (-10,1%) e Georgia (-6,7%).
In termini di sovraffollamento l'Italia è al quinto posto con 118,31% dopo Repubblica jugoslava di Macedonia 132%, Ungheria 132%, Cipro 127% e Belgio 120%. Seguono la Francia 117%, Portogallo 109%, Albania 108%, Serbia 109%, Repubblica ceca 108%, Romania 106% e Turchia 103%.

13 "Sull'eccesso di potere discrezionale della magistratura di sorveglianza" – www.yairaiha.org

14 F.M. detenuto nel carcere di Voghera e deceduto a settembre del 2017. È stato aperto un fascicolo per omicidio colposo.

liche renali, mentre aveva tutti gli organi in metastasi, e la cura prescritta consisteva in una "partita a briscola che passava tutto" o una tachipirina. Ad agosto 2017 gli avevano diagnosticato sei mesi di vita. La pena gli viene immediatamente sospesa. Un mese dopo, il 29 settembre il funerale. Aveva 48 anni. Si chiamava Francesco M. e non figura nelle statistiche dei morti in carcere.

### Il cappio dell'ostatività

Dal momento che una persona viene condannata ad una pena definitiva, viene presa in carico dall'amministrazione penitenziaria e gli organi deputati a svolgere l'osservazione scientifica (art. 28 del DPR 230/2000, regolamento di esecuzione penitenziaria) per valutare i cambiamenti maturati in fase di esecuzione della pena di norma sono: équipe di osservazione e trattamento, indicata all'art. 29 c. 2 del regolamento, e il Gruppo di Osservazione e Trattamento (istituito con circolare del 9/10/2003 sulle aree educative). La metodologia da utilizzare per l'osservazione scientifica è definita all'art. 27. Gli elementi che dovrebbero determinare la progressiva fuoriuscita dal circuito penitenziario sono dati da una serie di fattori: comportamento intramurario, partecipazione alle attività rieducative, ravvedimento in merito alle condotte devianti e ai percorsi criminali. Nel caso specifico di detenuti "classificati" A.S., quindi condannati perché appartenenti ad organizzazioni criminali, eversive o terroristiche, il regolamento non vale più perché si è automaticamente esclusi a priori dalle attività e dai benefici. Si assume la qualifica di "ostativi".

L'esclusione dalle attività e dai benefici, e quindi dalla possibilità concreta di intraprendere un percorso qualitativamente efficace, nel rispetto delle finalità rieducative della pena, determina un processo di "cristallizzazione" della personalità del recluso che rimane ferma per sempre al momento della condanna. Anche dopo il carcere. Una pena così concepita serve solo a recludere le persone senza prospettargli null'altro che di "pagare" il proprio reato alla società con l'annullamento psico-fisico e l'ozio forzato tra ferro e cemento. Nessun accompagnamento alla compren-

sione del male commesso, al "ravvedimento", nessuna utilità ne "retribuzione" verso le vittime di reato, nessun paracadute sociale all'eventuale uscita dal carcere. Gli unici elementi che possono far sperare nella fuoriuscita dai circuiti di Alta Sicurezza (declassificazione) e, di conseguenza, l'accesso ai benefici penitenziari (o superamento dell'ostatività), specialmente per i condannati all'ergastolo, sono determinati esclusivamente dalla possibilità di riuscire a vedersi riconosciuta la c.d. "inesigibilità della collaborazione"[15], dimostrando la rescissione di ogni collegamento con le organizzazioni di cui si faceva parte, oppure dal ricatto della "collaborazione totale" con la giustizia, mettendo qualcun altro al proprio posto e i familiari in pericolo.

In assenza di una normativa organica in materia penitenziaria, muoversi tra le innumerevoli leggi, decreti presidenziali e ministeriali, circolari e disposizioni dell'ultima ora (non sempre in linea con la Costituzione) è diventato, oramai, un vero e proprio percorso a ostacoli esasperato dall'eccesso di potere discrezionale delle singole direzioni, dei singoli magistrati di sorveglianza e degli organi investigativi il cui parere è vincolante e spesso è frutto di "copia e incolla" da un fascicolo all'altro piuttosto che verifica, oggettiva e soggettiva, dell'attualità dei collegamenti con le organizzazioni cui appartenevano.

**Trovare l'uscita**

Nell'ultimo anno la Corte Costituzionale[16], la Corte di Cassazione[17] e la Corte europea dei diritti umani[18] hanno emesso importanti sentenze

---

15 Inesigibilità, impossibilità o irrilevanza della collaborazione vengono riconosciuti quando tutti i fatti relativi ai reati per cui si è riportata condanna sono stata accertati (art. 58 ter O.P.). Differisce dalla c.d. "collaborazione totale" ai sensi della L. 82/91 che, in ogni caso, deve essere resa spontaneamente e non richiesta o obbligata dagli organi investigativi.

16 C. Cost., sent. 21 giugno 2018 (dep. 11 luglio 2018), n. 149, Pres. Lattanzi, Est. Viganò. https://www.penalecontemporaneo.it/d/6178-dalla-corte-costituzionale-una-coraggiosa-sentenza-in-tema-di-ergastolo-e-di-rieducazione-del-conda

17 Sentenza A. Greco. Cass. I sez. pen. N. 3278/ 2018 del 18.7.2018; Sentenza Cass. I sez. pen. N. 36457/ 2028 del 9.4.2018 - e articolo di D. Aliprandi http://ildubbio.news/ildubbio/2018/11/18/173868/

18 Sentenza Cedu del 28/10/18: Case of Provenzano c. Italy, application n. 55080/13. http://questionegiustizia.it/articolo/provenzano-v-italia-la-corte-edu-condanna-l-italia-per-violazione-dell-

e pronunciamenti che scalfiscono la sacralità del 4bis OP e ne ridisegnano i confini che non possono travalicare quelli dati dalla Costituzione della Repubblica. Nelle due recenti sentenze richiamate alla nota 17, la Cassazione ribadisce che la collaborazione con la giustizia deve essere resa spontaneamente e non richiesta dagli organi investigativi; che l'inesigibilità della collaborazione deve verificarsi sui reati per cui si è già riportata condanna e non richiesta dagli investigatori su altre, generiche e pretestuose, inchieste in atto, offrendo una chiarissima distinzione tra la collaborazione totale e l'inesigibilità della collaborazione; infine gli ermellini ribadiscono alla magistratura di sorveglianza il proprio ruolo che è quello di esprimere una valutazione sui fatti ostativi in fase di esecuzione della pena oggetto del procedimento di sorveglianza e non su altre ipotesi di reato sulle quali non ha alcuna competenza.

La Suprema Corte di Cassazione[19] ha avuto finanche il coraggio di sollevare dubbi di costituzionalità sul 4bis co. 1 nella parte in cui non prevede la possibilità di accesso ai benefici penitenziari, in questo caso sulla richiesta di un permesso premio avanzata da un ergastolano in assenza del requisito della collaborazione o della collaborazione impossibile, la Cassazione ha dichiarato "rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale" perché "non solo viola l'articolo 27 della Costituzione, ma anche le recenti sentenze della Corte Europea dei diritti umani", secondo cui – nei casi di condanna all'ergastolo – l'assenza di strumenti giuridici certi – che possano portare dopo almeno 25 anni, e valorizzando il percorso rieducativo del detenuto, a un riesame della condanna e dunque alla libertà del detenuto – concretizza la violazione dell'articolo 3 della Cedu".

Altro aspetto importante che viene sottolineato dai giudici della Cassazione è "che la volontà di non collaborare con la giustizia non coincida sempre con la volontà di rimanere collegati con la criminalità organizzata

---

articolo-3-cedu_25-10-2018.php

19 Sentenza non ancora depositata alla data di stampa.
vedere articolo di D. Aliprandi - http://ildubbio.news/ildubbio/2018/11/22/cassazione-e-incostituzionale-il-vincolo-di-collaborazione-del-4-bis/

di appartenenza, ma con la volontà di difendere la propria incolumità e dei propri familiari o con l'evidente difficoltà morale di dover accusare un proprio congiunto. Quindi, – visti gli artt. 3 e 27 della Costituzione – ha dichiarato fondato il ricorso, trasmettendo gli atti alla Corte Costituzionale".

Inoltre ci sono due ricorsi dichiarati ricevibili dalla Cedu (Viola e Ruggieri) che, se dovessero concludersi positivamente, potrebbero contribuire a ridefinire i perimetri costituzionali dell'esecuzione penale ai sensi del famigerato 4bis.

**Note a margine**

In Italia l'emergenzialismo elevato a sistema, ha prodotto, e continua a produrre, una ipetrofia della legislazione penale e penitenziaria, in nome di surrettizie emergenze criminali artatamente alimentate. A sostegno di quanto affermato si possono analizzare i dati relativi ai fenomeni criminali disponibili sul sito della Direzione Investigativa Antimafia[20]. Seppur impensabile affrontare in questa sede una analisi approfondita di questo aspetto strettamente correlato alla massimizzazione delle politiche penali, invito chi legge a confrontare i dati e a porsi qualche domanda in merito alla effettiva funzione dei dispositivi coercitivi e punitivi sin qua affrontati. Due sono, a mio avviso, i dati e i quesiti che emergono con forza: il primo sulla pretesa funzione ed efficacia del regime di 41bis mentre, il secondo, fa emergere chiaramente il paradigma securitario e penalistico che i governi hanno assunto negli ultimi venti anni. Ulteriormente questi dati dovranno essere letti nel quadro più generale delle politiche sociali ed economiche. Gli elementi che emergono sono molteplici: a fronte di un calo sostanziale della quantità e qualità dei reati abbiamo un inasprimento delle pene ed un aumento delle fattispecie di reati.

1) Molte persone, presunti "capi" di organizzazioni, si trovano in 41bis da circa 25 anni mentre nelle relazioni della DIA risultano ancora essere al comando del proprio gruppo criminale. Da questa riflessione

20 http://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni_semestrali.html

la prima domanda: se il 41bis serve ad interrompere i collegamenti con i gruppi di appartenenza e ad evitare che i "capi" impartiscano ordini, com'è possibile che questi continuino a farlo nonostante il 41bis?

2) se i reati comuni sono in calo e il potere militare della criminalità organizzata è stato pressoché annientato, perché si continuano ad ampliare e moltiplicare le fattispecie penali, ad inasprire i regimi penitenziari e a voler costruire nuove carceri?

### Ai posteri l'ardua sentenza

Il carcere è lo specchio dei tempi che stiamo vivendo. Degrado e abbandono, indifferenza ed emarginazione. Alienazione. Dentro come fuori. Le responsabilità sono sistemiche ma non si riesce ad individuare chi, tra i tanti attori coinvolti nella farraginosa macchina penale, se ne debba assumere onere e responsabilità. Uno scaricabarile. L'umanità reclusa è stata trasformata in numeri da cancellare, assieme all'art. 27 svuotato, oramai, del suo onere a garanzia e tutela della dignità anche di coloro che sbagliano. Le leggi sono state immaginate e concepite per superare la vendetta individuale di fronte ai torti subìti; alle pene, attenzione, non al carcere, nelle intenzioni dei padri costituenti è stato dato il compito ri-educare le persone che i torti hanno commesso. Un compito difficile quello che l'articolo 27[21] la Costituzione assegna allo Stato perché deve non solo dare gli strumenti per il superamento della mentalità deviante, ma deve anche, e soprattutto, rimuovere gli ostacoli sociali, economici e culturali che hanno permesso la devianza[22].

---

21 Articolo 27 Cost. La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra.

22 Articolo 3 Cost. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Leggiamola la Costituzione, scopriremo che... il carcere non è previsto. In nessun articolo.

## Carcere, tossicodipendenze e ostatività

di Lisa Sorrentino

La grave carenza e soprattutto l'inadeguatezza dei servizi assistenziali sono il prodotto di scelte di potere estremamente precise. Il fallimento delle politiche di risocializzazione genera, infatti, un fenomeno di proliferazione della repressione penale di tipo forte e contestualmente porta a rivalutare le esigenze di difesa sociale su cui da sempre hanno tratto linfa vitale le legislazioni di emergenza che diventano, inevitabilmente, la risposta migliore alle diverse situazioni di allarme sociale.

Attraverso questo meccanismo ben calcolato, il sistema penitenziario è legittimato ad attuare metodiche fortemente coercitive ed antisociali per eliminare dall'ordinaria vita sociale un segmento consistente di persone che possono potenzialmente generare dei problemi. Così facendo, in altri termini, si appagano i bisogni emotivi di una società indotta a credere nella repressione come unica soluzione possibile. Del resto, non è un mistero che il passaggio storico verso sistemi punitivi razionali e certi si sia da tempo palesato come un percorso obbligato, studiato e sperimentato ai soli fini della conservazione del potere. In questo senso, tutto è necessariamente funzionale ad accentuare le funzioni di controllo a discapito di quelle finalizzate ad un adeguato reinserimento sociale. Non vi è da stupirsi, difatti, se i rapporti delle amministrazioni penitenziarie continuino ad essere una burocratica raccolta di dati che si guardano bene dall'indagare su quanti abusi ci sono nelle nostre carceri, su quali e quante sindromi psichiche e fisiche di "prigionizzazione" vengono riscontrate nelle infermerie dei penitenziari.

14.706 dei 57.608 detenuti al 31/12/2017 sono tossicodipendenti. Il 25,53% del totale[23]. A ciò si aggiunge che tra i detenuti si segnalano tassi di consumo di stupefacenti nell'arco della vita più alti di quelli riscontrati tra la popolazione generale e modelli di consumo molto più dannosi[24].

Purtroppo dai dati ufficiali sappiamo poco di più ma da un'analisi critica delle statistiche riportate è evidente la diretta correlazione esistente tra gli elevati tassi di cancerizzazione e i crescenti processi di criminalizzazione e di repressione che accompagnano le modifiche del quadro normativo di riferimento.

Continuando a mantenere alto l'impatto penale nei confronti dei reati di droga si è reso,di fatto, fallimentare il riscorso alle alternative terapeutiche prospettate dall'ordinamento penitenziario. Le alternative così come prospettate non hanno mai avuto un vero e proprio effetto deflattivo sul carcere ma hanno solo contribuito a rafforzare la perversa spirale carcere, controllo e contenimento. In questo modo il concetto di rieducazione è stato di fatto smascherato del suo valore idealistico e si è palesato come strumento utile a legittimare la privazione della libertà.

Al dramma-della-droga la comunità terapeutica ha dato una risposta ineccepibile. Partendo dal presupposto che il consumatore di droghe (anzi, di droga), fin tanto che non sarà completamente disintossicato, sarà privo di soggettività e quindi di diritti, sarà trattato come una non-persona, così come tradizionalmente è stato considerato il malato di mente[25]. Sull'onda del dramma della droga, si reintroduce nel dibattito la necessità di un'istituzione totale a carattere coercitivo. Difatti, i programmi terapeutici alternativi al carcere, continuano ancora oggi, il più delle volte, a relegare il tossico – detenuto all'interno di un elemento morale in cui si

23 Dati tratti da Nono Libro bianco sulle droghe - Giugno 2018- A cura di Grazia Zuffa, Stefano Anastasia, Franco Corleone.

24 Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (2018), Relazione europea sulla droga 2018: tendenze e sviluppi, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

25 http://www.ecn.org/filiarmonici/comunita-coercitiva.html

trova in conflitto con se stesso e con quanto lo circonda, all'interno di un ambiente in cui, lungi dall'essere protetto, sarà conservato in una perenne inquietudine, minacciato dalla Legge e dalla Colpa[26].

L'interesse e la lotta di chi rivendica il rispetto della dignità della persona come valore fondante ha, nella relazione tossicodipendenze-carcere, una serie di obiettivi tra loro correlati. Diventa preminente continuare a rivendicare l'inadeguatezza delle istituzioni totali sulla base dell'indiscusso paradigma della dipendenza come malattia, mantenendo alta l'attenzione verso i programmi terapeutico –correzionali di sistema. In ultimo, ma non per importanza, il difficile obiettivo di riuscire a garantire per tutti i detenuti con problemi di tossicodipendenza la medesima possibilità di appellarsi all'inviolabilità dell'art. 32 della nostra Costituzione e di esercitare con dignità il proprio diritto alla salute. Chi si è macchiato di quei delitti elencati nell'ordinamento penitenziario all'art. 4 bis rischia, difatti, di assistere impotente ad un abuso istituzionalizzato. Il tossicodipendente "socialmente pericoloso", non ha riconosciuta la stessa possibilità di usufruire di un programma di recupero presso una comunità terapeutica[27]. Il carattere ostativo del titolo di reato costituisce una vera e propria presunzione assoluta prevista dal legislatore che ha ritenuto a priori che per determinate ipotesi criminose ricorrano "presuntivamente" sempre e comunque esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

---

26 Michel Foucault, Storia della Follia nell'Età Classica, Milano 1963, pagg. 459/50

27 N. 243 ORDINANZA (Atto di promovimento) 10 giugno 2014
Ordinanza del 10 giugno 2014 del G.I.P. del Tribunale di Catanzaro nel procedimento penale a carico di P.M.. Processo penale - Misure cautelari - Imputato tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso o che intenda sottoporsi a un programma terapeutico - Applicazione o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari o in struttura privata autorizzata - Inapplicabilita' della misura alternativa quando si procede per il delitto di cui all'art. 74 del d.P.R n. 309 del 1990 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) per come richiamato dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza - Lesione del diritto alla salute - Ingiustificata discriminazione rispetto ai tossicodipendenti imputati di altri reati - Parita' di trattamento tra fattispecie delittuose diverse - Violazione del principio di non colpevolezza - Violazione del principio di inviolabilita' della liberta' personale. - Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, comma 4. - Costituzione, artt. 3 e 32. (14C00352) (GU 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n.2 del 14-1-2015)

## La prigione: non si tratta di riformarla ma di estinguerla

di Elisabetta Della Corte

Come si può immaginare, chi intende avviare un lavoro di ricerca sulle condizioni carcerarie e in particolare sul tema del lavoro carcerario s'imbatterà in una serie di difficoltà e d'inevitabili lacune conoscitive; troverà dati quantitativi non sempre attendibili e poche ricerche qualitative su aspetti centrali, come l'alienazione, che includano le testimonianze dei detenuti. Le difficoltà dell'esperienza carceraria di migliaia di persone, la disumana condizione di reclusi, di rado esce dai margini dell'interesse e del discorso pubblico e quando ciò accade, quando si rompe la soglia dell'invisibilizzazione, è per casi che destano clamore per la loro brutalità-come è avvenuto, ad esempio, di recente, con il caso di Stefano Cucchi, morto per i pestaggi subiti dalle guardie penitenziarie.

Spiega, infatti, Angela Davis nel suo libro Aboliamo le Prigioni?, un testo che ha fatto scuola sul tema spinoso del carcere e la necessità di abolirlo- considerandolo obsoleto - così come accade oramai per vecchie pratiche del passato oggi quasi del tutto scomparse, si pensi alla pena di morte o allo schiavismo. La Davis analizza le trasformazioni del sistema penitenziario dall'Illuminismo, con quel radicarsi di un'apparente naturalezza del carcere cosa che rende ''estremamente difficile immaginare di poterne fare a meno''. ... Il carcere... è considerato un elemento inevitabile e permanente della nostra vita sociale. I più rimangono sorpresi nel sentire che anche il movimento per l'abolizione delle prigioni ha una lunga storia, risalente addirittura alla comparsa del carcere come principale forma di punizione ... Molti sono già arrivati alla conclusione che la pena di morte è una forma antiquata di punizione che viola i principi basilari dei diritti umani. Penso che sia venuto il momento di incoraggiare un dibattito analogo sul carcere''.

''Le prigioni sono diventate buchi neri in cui vengono depositati i detriti del capitalismo contemporaneo''. Ed anche per questo che, analizzando l'andamento crescente della ''popolazione carceraria'', la Davis,

così come altri autori, ad esempio Loic Waquant[28], focalizza l'attenzione sulle correlazioni tra le trasformazioni del sistema capitalistico e quello carcerario; la deindustrializzazione dell'economia degli anni '80 e l'aumento delle carceri e dei detenuti sotto la presidenza Reagan in America. ''L'incarcerazione in massa- spiega la Davis, genera profitti divorando al tempo stesso il patrimonio pubblico, e tende perciò a riprodurre proprio quelle condizioni che portano la gente in prigione''(p.23).

In sintesi, l'espansione del sistema penitenziario va analizzato all'interno dei processi di trasformazione economico-politiche, la mutazione del welfare in workfare, i cambiamenti del mercato del lavoro, l'aumento della povertà e degli esclusi, infine l'assottigliarsi delle misure di contrasto alla povertà.

### L'espansione del sistema carcerario in Italia

Il governo neoliberale ''dell'insicurezza sociale'', dagli anni '70 in poi del secolo scorso, non solo in Italia, ha prodotto un numero crescente di detenuti.

Brevemente riportiamo pochi dati che possono essere utili per inquadrare a grandi linee di cosa si compone oggi l'apparato ''carcerario-industriale'' del nostro paese. Stando alle informazioni fornite dal Ministero della Giustizia (31 agosto 2018) in una rete di 190 strutture penitenziarie sono recluse 59.803 persone (tra queste 20.189 sono migranti e 2.585 donne), quasi 9000 in più rispetto ai posti disponibili, cosa che rende le condizioni di vita degradanti. Già 2009, proprio perché il sovraffollamento costringeva i detenuti a vivere in condizioni disumane e degradanti,la Corte Europea,dopo il ricorso di Izet Sulejmonovic[29] recluso a Rebibbia, ha sanzionato l'Italia per la violazione al divieto di usare ''trattamenti inu-

28 Loic Wacquant, Punishing the Poor: The Neoliberal Government of social insecurity, 2009.

29 Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 luglio 2009 - Ricorso n. 22635/03 - Sulejmanovic c. italia
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page;jsessionid=DnrHg5g3fb8-bXb8moNzp+T8?contentId=SDU151219&previsiousPage=mg_1_20

mani e degradanti''; nel 2013, di nuovo, con la sentenza Torreggiani, La Corte Europea ha, ancora una volta, condannato il governo italiano per il mancato rispetto della dignità umana, ed in particolare per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani.

Negli ultimi dieci anni sono morte nelle carceri italiane 2.899 persone, la metà di questi morti si sono tolti la vita impiccandosi (Rapporto Antigone[30]).

### I costi dell'apparato industriale carcerario

Il carcere ci costa, stando ai dati del bilancio preventivo per il 2018, 2.9miliardi di euro, di cui l'80% assorbito dalle spese per il personale penitenziario e civile. Se si divide la spesa annuale, di poco meno di tre miliardi, per il numero di detenuti si arriverebbe ad una spesa giornaliera di circa 300 euro, così come sosteneva Salvini, ma i dati a disposizione sono scivolosi, altre fonti stimano 137 euro giornalieri (Associazione Antigone) e se si guarda ai dati del 2013 del Ministero della Giustizia, la spesa giornaliera di sostentamento era meno di 10 euro al giorno per detenuto. In sintesi a fronte di una spesa consistente sono poche le risorse che direttamente riguardano i detenuti, la maggior parte, infatti, copre le spese per il servizio di sorveglianza delle guardie carcerarie.

### La rete della produzione carceraria

In Italia, come si accennava,la popolazione carceraria è distribuita in circa 190 strutture che spesso sono anche stabilimenti produttivi—essi si alimentano del lavoro dei reclusi non solo per le attività di gestione interna (assistenza socio-sanitaria o piantone che dir si voglia, pulizie, lavori domestici, e lavorazioni industriali per uso interno come mobili, letti, scaffali, sedie, tavoli, federe, coperte e tute, ma anche servizi come lo smistamento della posta, etc.), ma anche per lavori per conto terzi,

30 http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/

cioè per imprese e cooperative che esternalizzano quote di lavoro e produzione dall'azienda al carcere gestendo le lavorazioni all'interno. Tutto questo anche grazie agli sgravi contributivi e ai crediti d'imposta introdotti dalla legge Smuraglia: la legge 193/2000 che garantisce importanti facilitazioni per ''fare impresa'' usando il lavoro dei detenuti[31]. Sono circa un migliaio i detenuti coinvolti dalle imprese con le agevolazioni Smuraglia.

Un esempio è quello di Callipo, il noto imprenditore calabrese del tonno, che dal 2016, nel picco produttivo natalizio, fa ricorso ad alcuni lavoratori del Penitenziario di Vibo, 7 persone, per confezionare i pacchetti regalo con i prodotti che l'azienda commercializza per le festività natalizie. A Napoli, invece, nella sezione femminile del Carcere di Poggioreale, alcune donne lavorano per Marinella, noto artigiano napoletano per confezionare cravatte per il corpo penitenziario dello stato e per regali di lusso. La Mutti spa, per la produzione e il confezionamento delle conserve di pomodoro, invece, ha siglato un protocollo d'intesa con la casa circondariale di Carinola. Il ciclo produttivo prevede la coltivazione dei pomodori nei campi a disposizione della casa circondariale e la trasformazione e il confezionamento in carcere.

Quasi ogni carcere ha la sua quota di produzione, e con la recente ristrutturazione anche una maggiore specializzazione, ad esempio nel carcere di Lecce c'è la falegnameria, in quello di Trani la sartoria, in quello di Ivrea la tipografia, ed ancora a Napoli a Poggioreale la falegnameria, mentre a Siracusa tessitoria e sartoria come a accade anche a Rebibbia a Roma etc. Stando ai dati ufficiali sul lavoro in carcere- riportati nella Relazione al parlamento sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali -- sono circa 19.000 i detenuti che lavorano. La maggior parte è impegnata in lavori per il funzionamento delle carceri e solo poco più di duemila quelli impiegati da aziende e cooperative.

---

31 Legge 22 giugno 2000, n. 193"Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti"pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 162 del 13 luglio 2000 http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00193l.htm

Nella logica del sistema penale e penitenziario, "il lavoro all'interno degli istituti è ritenuto dall'ordinamento penitenziario l'elemento fondamentale per dare concreta attuazione al dettato costituzionale, che assegna alla pena una funzione rieducativa e l'amministrazione penitenziaria è costantemente impegnata ad offrire nuove opportunità lavorative per la popolazione detenuta"[32].

Ma al di là della retorica, in realtà le opportunità maggiori sembrano riguardare più l'aumento dei margini di sfruttamento dei lavoratori detenuti, e quindi la riduzione dei costi di produzione con la compressione dei salari in violazione a quanto stabilito dai Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro (CCNL) di settore – spiega un detenuto- e l'uso spregiudicato di lavoratori a basso costo, non sindacalizzati, flessibili rispetto alle esigenze produttive e che, last but not least, non possono scappare.

Proprio sulla questione dei salari, i giudici del lavoro hanno accolto i ricorsi dei detenuti che chiedevano le differenze retributive maturate e l'adeguamento retributivo a quanto sancito dal CCNL di settore e l'Amministrazione penitenziaria si è trovata così a rimborsare le differenze retributive maturate nel corso degli anni con relativi interessi e spese giudiziarie.

## Per chiudere senza concludere

Se da un lato si parla poco di ciò che accade in carcere, dall'altra, proprio il modo in cui si sviluppa e si alimenta il sistema penitenziario può aiutarci a ricostruire molte degli orrori che si annidano e si nascondo nella nostra società, come la qualità della sua presunta democrazia, dell'economia neoliberale; e prima di tutto sul senso della legalità di un paese che poco o niente percepisce l'etica della dignità umana e le potenzialità sociali latenti.

Il dibattito sul carcere in generale si divide, grossomodo, tra quanti ne sostengono le ragioni, quelli che vorrebbero riformarlo; e quanti,

32 http://www.ristretti.it/commenti/2018/marzo/pdf5/relazione_lavoro.pdf

infine, sostengono che è un'istituzione non da riformare né da abolire, ma da estinguere.

Anche il discorso sulle finalità rieducative e riabilitative del lavoro in carcere, vede su fronti contrapposti coloro che sostengono si tratti di un valido strumento per la riabilitazione e il reinserimento sociale- indispensabile nella costruzione dei profili di buona condotta dei detenuti; e quanti, invece, leggono il boom del lavoro carcerario negli ultimi anni all'interno delle trasformazione del sistema neoliberale e alle nuove esigenze di controllo sociale di una massa di popolazione impoverita. Il business della carcerazione è, infatti, in crescita.

In tutti i paesi a cosiddetto capitalismo post-moderno, il comparto carcerario-industriale è diventato uno dei pilastri dell'economia. Solo in Italia, come abbiamo visto, la detenzione di circa 60 mila persone costa quasi 3miliardi di euro. E si tratta di spese in crescita vista la politica espansiva del sistema carcerario. Estinguere il carcere, contrapporre al ''sadismo istituzionalizzato'' vie d'esodo all'alienazione carceraria sarebbe non solo utile ma anche auspicabile in termini economici.

Queste considerazioni preliminari rendono evidente che un processo che punti all'estinzione del carcere, cioè alla ''liberazione dei detenuti ad opera dei detenuti stessi'' richiede di andare oltre la pratica dei Radicali italiani che generosamente, ma senza grande costrutto, mirano a ridimensionare la presenza del carcere nella nostra società attraverso l'intervento politico e il ricorso a competenze istituzionali.

A noi, viceversa, risulta chiaro, che l'opera di rieducazione di coloro che hanno commesso delitti avviene attraverso l'autoformazione dei reclusi più che attraverso il lavoro salariato; autoformazione che necessariamente ha bisogno di relazioni con intellettuali e ceto politico in quanto competenze che possono essere utilizzate dai detenuti.

Per quanto paradossale possa sembrare, per ''redimere'' i condannati bisognerebbe puntare anziché sul lavoro, esterno o interno che sia, sulla formazione della personalità, sicché un capannone industriale serve

a ben poco rispetto a quanto possa fare l'opera di una scuola in ogni prigione che punti alla formazione di una personalità critica, così come prescrive la nostra costituzione: dove viene offerta la possibilità di cercare la propria vocazione o destino.

È evidente, in questo quadro, che non avverrà nessuna modifica radicale delle condizioni disumane delle carceri italiane, in particolare il 41bis, senza che vi sia una lotta di queste moltitudini in prigione. Una lotta che unisca alla paziente capacità di durare il saper rischiare; e questo comporta che l'intervento sul carcere dall'esterno deve da una parte mostrare che la ribellione è possibile e costituzionalmente valida; dall'altra che le forme di lotta – occupazioni, rivolte, scioperi della fame, sabotaggi, boicottaggi, etc- vengano calibrate secondo la contingenza e in primo luogo in funzione delle reazioni del potere carcerario. In questo senso il processo di estinzione del carcere che avverrà solo in forme necessariamente distruttive- perché è attraverso questa stessa distruzione gli individui che lottano si liberano di quegli stessi sentimenti che li avevano resi complici, ancorché vittime, dell'etica carceraria.

## Who watches the watchmen? Il monopolio della violenza a difesa del monopolio dei capitali.

di Nicola Carella

*“The minute they see me, fear me*
*I’m the epitome, a public enemy*
*used, abused without clues*
*I refused to blow a fuse*
*they even had it on the news*
*don’t believe the hype”*

(Public Enemy – Don’t believe the hype)

Il nostro presente ci appare oggi egemonizzato da una dialettica politica, conservatori contro reazionari, che giustifica la progressiva torsione autoritaria del modello neoliberale. Questa dialettica precipita nella materialità delle vite di ciascun* appellandosi più o meno esplicitamente al “monopolio della forza” e a chi lo detiene: la polizia. In lingua tedesca, la weberiana “Gewaltmonopol” è una parola la cui “ambiguità” coglie a pieno questo processo politico: in tedesco Gewalt può essere tradotto sia con “Potere” che con “Violenza”. Una violenza che è potere e un potere che è violenza quindi, il cui monopolio si esercita attraverso una delega sempre maggiore all’istituzione poliziesca. Un monopolio che accompagna la sempre più rapida monopolizzazione delle ricchezze e l’aumento delle disuguaglianze sociali. Così, a mano a mano che la ricchezza ed il potere politico si accumulano nelle mani di pochi, in modo parallelo diventa la polizia quella a cui affidare il compito di tutelare che ciò avvenga in modo efficiente e senza disturbare l’”ordine pubblico”.

A conferma di questa tesi basti osservare la spesa pubblica per gli apparati repressivi. Limitandoci al solo contesto europeo, infatti, la spesa totale per l’”ordine pubblico e la sicurezza” si è attestata mediamente

all'1,7% del PIL. All'interno di questa percentuale l'equivalente dello 0,9% è stato speso per "servizi di polizia", che è quindi la voce principale (le altre sono lo 0,3% per i "tribunali", lo 0,2% per "servizi di protezione antincendio", comprese tutte le operazioni di protezione civile, e i servizi carcerari). Malgrado l'austerity, negli ultimi 10 anni questa spesa pubblica è aumentata dello 0,6% sul PIL, vale a dire che è quasi raddoppiata dall'inizio della "crisi economica". Se però le percentuali non rendono l'enormità delle cifre in gioco, potrebbe aiutare il paragone con altre voci di spesa, magari proprio quelle costantemente interessate da tagli. Nell'UE-28 la spesa in materia di "protezione ambientale" è pari ad appena lo 0,7 % del PIL, comprendendo l'intero ciclo di smaltimento dei rifiuti, la gestione delle acque reflue, la riduzione dell'inquinamento, la protezione del paesaggio e delle biodiversità. Malgrado il "global warming" in Europa si spende sempre meno per l'ambiente e quasi il doppio per la polizia. E già dal 2018 si prevede che la polizia riceverà più finanziamenti dell'educazione e della formazione scolastica. La spesa per l'istruzione pre-primaria e primaria, infatti, rappresentano l'1,5% del PIL e quella per l'istruzione secondaria l'1,9%, per l'istruzione terziaria, infine, lo 0,7% del PIL. Più soldi per la polizia e meno per asili nido, scuola elementare e università, una scelta evidentemente politica, anche considerando il calo di quasi tutti i reati in tutti i 28 paesi presi in considerazione.

Per bilanciare l'investimento economico con riforme politiche, già nel 2013, l'Unione Europea aveva prodotto uno studio per indicare ai legislatori le possibili misure da intraprendere. Esattamente in linea con gli investimenti nazionali, tuttavia, anche le legislazioni nazionali sono andate nella direzione opposta a quella auspicata dallo studio.

Così negli anni si sono moltiplicate le denunce per violazioni del codice, per trattamenti disumani, per la limitazione della libertà di movimento, per utilizzo di pratiche di tortura. Sono drammaticamente aumentati anche i casi di morti e suicidi in custodia e in carcere.

E, come se non bastasse, a tutto questo si è aggiunto un aumento del potere di polizia come agente giudiziario (recente per esempio è la

riforma della polizia bavarese che prevede l'allungamento dei possibili tempi di custodia per un sospettato a quasi una settimana). Molti paesi sono ancora inadempienti sui numeri identificativi e sul reato di tortura e sono pochissimi i casi di poliziotti condannati per abusi. E' inoltre molto difficile raccogliere i dati perché non esiste un osservatorio europeo sugli abusi della polizia e questo fa supporre queste valutazioni siano persino ottimistiche.

La "mancanza di interesse" al tema è sostenuta anche da un'azione corporativa da parte dei sindacati di polizia ed è potenziata dall'azione mediatica che tende a difendere gli agenti anche di fronte a violazioni delle più basilari regole dello stato di diritto. Spesso proprio i giornali riconoscono alla polizia il ruolo di "stato d'eccezione" vivente perché esecutore rapido di una giustizia sommaria, quella cioè dei social network. Lo stato d'eccezione si è così reso pulviscolare e, col passare del tempo, si è incarnato in ogni singolo agente di polizia.

Dall'inizio della "crisi economica", quindi, all'aumentare della disuguaglianza sociale si è accompagnata una legislazione sempre più rigida ed autoritaria che ha riposto il "monopolio della violenza legittima" nelle mani della polizia, nel quadro di una complessiva crisi della democrazia rappresentativa. Questa torsione vive e si riproduce, come in una spirale, tra narrazione mediatica da stato d'emergenza permanente, legislazioni sempre più giustizialiste e, infine, maggiori fondi e libertà d'azione nelle regole di ingaggio delle diverse polizie.

**L'ordine nelle colonie interne: da war fighters a crime fighters.**

*"They declared the war on drugs like a war on terror*
*But what it really did was let the police terrorize whoever*
*But mostly black boys, but they would call us "niggas"*
*And lay us on our belly, while they fingers on they triggers*
*They boots was on our head, they dogs was on our crotches"*

(Killer Mike - Reagan)

Esiste un'altra tensione che accompagna quella precedentemente individuata e che aiuta a comprendere come "materialmente" la polizia difenda l'autoritario presente neoliberale. E' la tensione che trasforma gradualmente le polizie in veri e propri "eserciti coloniali" nei territori, nelle periferie e nelle città. Parliamo di "esercito" perché sono sempre più armate in modo non convenzionale e sempre più organizzate in modo militare e verticale; diciamo "coloniale" perché, su mandato centrale, attaccano e reprimono tutto ciò che è diverso sul piano etnico, culturale ed ideologico.

All'indomani dell'uccisione di Michael Brown a Ferguson nel Missouri, i cittadini scesi in piazza per protestare furono sottoposti ad una repressione in stile militare da parte di uno squadrone di dipartimenti di polizia locale, equipaggiati come soldati d'assalto. Ciò spinse i residenti a paragonare Ferguson all'occupazione militare israeliana della Palestina. Le scene distopiche di unità paramilitari in tuta mimetica che sfrecciano per le strade della città puntando i fucili contro residenti disarmati e che lanciano granate stordenti e gas lacrimogeni da dietro blindati, richiamarono immediatamente l'occupazione israeliana che, ancora oggi, permette la colonizzazione della West Bank. Paragone non solo simbolico giacché almeno due delle quattro forze di polizia dispiegate a Ferguson avevano ricevuto addestramento sui riots urbani dalle forze armate israeliane. Questa trasformazione "cop to soldier" è stata facilitata dal governo attraverso programmi come il 1033 del Pentagono o il "programma di militarizzazione avanzata". Il motto di quest'ultimo programma è abbastanza inequivocabile: "da warfighter a crimefighter"; è lo step finale di un graduale processo di cambiamento della polizia attraverso la "guerra alla droga" e il "complesso carcerario". Il disimpegno da scenari internazionali di guerra ha reso questa trasformazione più rapida anche perché necessaria per non mandare in crisi la fiorente industria bellica statunitense. In altre parole, si è importata nelle strade e nelle comunità la guerra che si era esportata nei decenni precedenti in tutto il mondo.

Un indirizzo sovrapponibile a quello che ha trasformato i reparti antisommossa della polizia italiana. Oggi chi viene assunto nella polizia in

servizio nei reparti impegnati nelle strade, arriva dal percorso di formazione militare "di ferma breve" dell'Esercito. Vale a dire che sono poliziotti formati come un esercito, ma impiegati nelle città e non in scenari di guerra. L'Italia è inoltre il paese europeo col maggior numero di forze di polizia per cittadino (508 agenti ogni 100 mila persone, contro i 300 della Germania, i 354 della Francia e i 259 della Gran Bretagna) ma, come se non bastasse, annovera, insieme alla Spagna con la Guardia Civil, anche un corpo di polizia che fa parte dell'Esercito: i carabinieri. L'arma dei Carabinieri è un corpo militare, senza sindacati e organismi democratici di controllo ed è spesso è al centro di scandali, violenze e abusi. A questo corpo militare l'Italia continua ad affiancare l'Esercito vero e proprio per compiti di pattugliamento urbano (l'operazione "Strade Sicure") come sperimentato nei decenni precedenti nelle strade di Napoli e delle periferie del sud per la "guerra alla mafia" e l'"emergenza criminalità". In modo del tutto affine la Spagna ha recentemente impiegato un altro corpo militare, la Guardia Civil, erede del franchismo, per reprimere i movimenti indipendentisti catalani. La Guardia Civil si è rivelata molto più efficace dei temibili Mossos d'Esquadra, che in quanto catalani risultavano troppo "simili" ai rivoltosi per il potere centrale. Il medesimo discorso si potrebbe fare rispetto all'utilizzo di "corpi d'elitè" nelle favelas e nelle aree più povere centro e sudamericane. Negli ultimi vent'anni i "corpi militari di polizia" (come il famigerato BOPE brasiliano) sono stati impiegati in modo sempre più ordinario; e dall'omicidio ancora irrisolto di Marielle Franco alla sparizione di oltre 40 studenti in Messico, agli omicidi di ambientalisti e nativi in Argentina, questi eserciti sono legati agli episodi più ambigui di una guerra portata dal centro del governo nazionale verso i margini della società.

Per completare questo quadro è bene citare due esempi di nazioni che, sebbene abbiano per Costituzione una serie di contrappesi "democratici" al potere delle polizie, confermano l'inerzia fin qui esposta: la Francia e la Germania. In Francia, dove le "colonie interne" sono le sterminate banlieues, la polizia continua la sua azione da "esercito coloniale" da decenni, quasi come una vendetta di quell'elité bianca cacciata dalle

ex colonie d'oltremare. I casi di cronaca sono tantissimi, probabilmente un elenco secondo solo a quello statunitense in occidente, e proprio come la polizia USA quella francese oggi fa battaglie (sebbene "sindacali") per ottenere migliori armamenti e nuove regole di ingaggio. La sindacalizzazione quindi non è l'antidoto alla militarizzazione come si pensava negli anni '60 e '70. Per esempio nel 2016 migliaia di poliziotti, alcuni dei quali incappucciati e con le armi di ordinanza bene in mostra, manifestarono per le strade di Parigi, scortati dai colleghi, per ottenere maggiori mezzi in difesa della "sicurezza dei cittadini" (tra le richieste avere in dotazione un fucile automatico su ogni auto). Le proteste approfittarono dello stato d'emergenza "anti-terrorismo" voluto da Hollande e da un clima di montante islamofobia in un paese dove i musulmani sono oltre il 15 % (solo lo 0,7 % dei poliziotti si dichiara musulmano). Si scoprì dopo che 7 poliziotti su 10 scesi in piazza avevano in tasca la tessera del Sindacato Autonomo di Polizia, vicino al Front Nationale di Marine Le Pen. Un modello corporativo che rende la catena di comando simile a quella militare e che si avvantaggia di un discorso pubblico egemonizzato da forze politiche affini, vale a dire l'estrema destra securitaria, nazionalista e razzista. E del resto basti pensare alle campagne politiche contro le famiglie di Federico Aldrovandi e Stefano Cucchi fatte dal Sindacato Autonomo di Polizia in Italia per trovare similitudini transnazionali.

Ma persino in Germania, che ha ordinamento federale e una Costituzione specificatamente creata per evitare torsioni autoritarie dello Stato, questa tendenza è diventata sempre più preoccupante. Se da una parte infatti le connivenze tra polizie e gruppi di estrema destra, persino terroristici, sono diventate uno scandalo internazionale, come in Sassonia durante i pogrom di Chemnitz, dall'altro passano inosservate le nuove regole di ingaggio della polizia. Nuove regole che, per esempio nella multietnica Berlino, impongono agli agenti di comunicare solo in tedesco. Inoltre negli ultimi dieci anni sempre più fondi sono stati destinati alla Bundespolizei, la polizia federale, che prima aveva compiti solo di frontiera e oggi viene impiegata addirittura per le manifestazioni nei diversi Laender. Insieme alla Bundespolizei sempre più usuale è l'utilizzo dello Spezialein-

satzkommando, di formazione militare e armamento pesante. Un'altra deroga alla Costituzione tedesca riguarda il diritto alla privacy; sempre maggiore è la collaborazione tra polizie regionali, agenzie di info-security private e l'esercito (che detiene i mezzi opportuni) per il controllo digitale dei cittadini per ordine pubblico e prevenzione. Dopo il G20 di Amburgo, infine, si è sdoganata una misura del Terzo Reich: la "Gefahrengebiet". Misura che da riguardare le "zone rosse" temporanee è stata estesa in modo permanente a parti di città e a linee di metropolitane o aree dello "spaccio". In queste zone la polizia è autorizzata ad andare in deroga al diritto che riguarda identificazione, arresto, custodia dei sospettati. Persino in una nazione come la Germania, con una Costituzione scritta per togliere potere allo stato centrale e alla polizia, nelle zone grigie del diritto e, prima che la Corte Costituzionale si pronunci in merito, si produce una rapida trasformazione del diritto de facto in senso autoritario. E anche in Germania questa trasformazione cammina sulle gambe di un esercito, reazionario, corporativo, coloniale: la polizia.

**Abolire la polizia**
**come condizione necessaria per un nuovo welfare.**

*"Apprendre, comprendre, entreprendre même si on a mal*
*se lever, progresser, lutter même quand on a mal,*
*même quand on a mal*
*entreprendre même si on a mal même si on a mal,*
*lutter même quand on a mal, même quand on a mal"*

(Kery James - Amal)

Leggendo l'azione dei governi usando i due assi analitici fin qui individuati, ciò che emerge è quanto il potere della polizia non sia sottoposto ad un controllo democratico e, quindi, non sia più emanazione di un "popolo sovrano". Risulta piuttosto conseguente alla volontà di un "sovrano" o di una ristretta aristocrazia. La frequenza e la sistematicità con cui la

polizia viola i diritti fondamentali conferma la tesi elaborata prima da Walter Benjamin e più recentemente attualizzata, in particolare da Giorgio Agamben, secondo cui la polizia tende a liberarsi del proprio status di semplice strumento di applicazione della volontà popolare non solo in occasioni specifiche, ma in maniera strutturale. Ogni agente di polizia è strutturalmente "stato di eccezione" in sé ed è attore di una dittatura che esiste latentemente nella normalità quotidiana. Questo significa che oggi più che mai la polizia costituisce un veleno mortale per le già delegittimate istituzioni democratiche.

Limitare il più possibile l'efficacia di questo veleno è dunque nell'interesse della democrazia stessa, vale a dire "dei molti" e non "dei pochi". Quello di cui c'è urgentemente bisogno è un'ampia discussione pubblica sulla violenza poliziesca in cui la critica alla polizia non sia più un tabù, ma diventi piuttosto un contributo essenziale alla realizzazione e al mantenimento di uno stato di diritto.

Come se non bastasse la repressione delle soggettività escluse e delle forme di vita criminalizzate minaccia anche i movimenti di massa che si oppongono a questo ordine del discorso reazionario. I movimenti femministi, per i diritti GLBT, le istanze antirazziste, i movimenti dei precari e delle precarie, per il diritto alla città hanno sempre più a che fare con l'azione della polizia nei cortei, ma anche e soprattutto nelle strade, nella vita di tutti i giorni. Proprio per questo la messa a critica in toto dell'"istituzione polizia" è, in un'ottica intersezionale, il punto programmatico comune ad un'alleanza tra le forme di vita a cui la governance bianca, eterosessuale, proprietaria e razzista ha dichiarato guerra.

Tuttavia il dibattito sulla polizia risulta ancora relegato a istanza libertaria o garantista, marginale e non sistemica. In parte questo è anche il prodotto dei processi di segregazione e differenziazione, anche tra subalternità, messi in campo dalla repressione. Esistono donne, omosessuali, trans, migranti, precari, poveri per le quali il doversi confrontare con la polizia è parte integrante della quotidianità. Queste persone vivono una normalità in cui l'intervento della polizia è solitamente fatto di attacchi e abusi. Sono vittime di controlli, perquisizioni, retate e arresti, vengono

perseguitate e subiscono offese e violenza fisica quotidianamente. Vivono cioè sui propri corpi una condizione in cui non c'è differenza tra diritto e violenza. E proprio da queste comunità provengono perciò anche le proposte più interessanti di alternative alla polizia. L'attenzione proprio a queste istanze qualifica i movimenti di massa rendendoli inclusivi e radicali insieme.

Per esempio il movimento statunitense Black Lives Matter è riuscito a rendere l'eliminazione della polizia una realistica, e urgente, proposta politica assunta dai movimenti delle lavoratrici e dei lavoratori, dei migranti, dai movimenti antirazzisti e femministi e, infine, anche da settori del Partito Democratico.

Al posto della polizia, le attiviste e gli attivisti BLM propongono un'estesa decriminalizzazione, la creazione di team di intervento di quartiere e di comunità per risolvere conflitti, il miglioramento radicale dell'infrastruttura sociale e culturale, e soprattutto la democratizzazione radicale di tutti i rapporti sociali ed economici. Un nuovo welfare contemporaneo, quindi, in grado di redistribuire le ricchezze rovesciando la tensione capitalistica al monopolio, partendo proprio dalla contestazione del "monopolio della violenza legittima". Ma anche, e soprattutto, un nuovo modello di democrazia inclusiva che si basi sulle relazioni. Un modello immaginato e sperimentato, qui ed ora, a partire dall'autodifesa da un esercito armato coloniale. Uno sforzo di immaginazione politica che è molto simile a quello da cui, a Oakland negli anni '60, nacquero le Pantere Nere; non molti ricordano, per esempio, che le Black Panthers avevano tra le principali attività quelle delle colazioni per i bambini della comunità, la cura e l'istruzione per le persone più marginalizzate, l'istituzione di comitati cittadini; il tutto garantendo l'autodifesa dalla polizia bianca e razzista della baia di San Francisco.

Quando riusciremo a poter decidere in maniera autodeterminata circa le condizioni della nostra vita, riusciremo anche a rinunciare progressivamente alla violenza come mezzo per la soluzione dei conflitti e quindi anche alla polizia come istituzione della violenza in quanto tale. Rendere questo orizzonte possibile è compito di tutte e tutti noi.