

## 1. Le navi quarantena

La pandemia ha prodotto effetti complessivamente peggiorativi sulle condizioni di effettività dei diritti, anche fondamentali, delle persone: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai diritti all'istruzione e alla salute o alla tutela giurisdizionale (con i suoi corollari di ragionevole durata del procedimento, pregiudicata dalle innumerevoli sospensioni disposte nella prima fase e diritto a un contraddittorio, almeno in alcuni ambiti, non essenzialmente scritto).

Ma gli effetti maggiormente pregiudizievoli della pandemia si sono prodotti – come sempre avviene in questi casi – rispetto a settori già intrinsecamente caratterizzati da “perenni emergenze”, da strutturali inefficienze e sistematiche -quanto silenti e spesso ignote- violazioni dei diritti. Quelli del carcere e dell'immigrazione sono, in questo senso, esempi paradigmatici.

Il governo dell'immigrazione è, come noto – e come ribadito più volte dalla Consulta – uno dei settori delle politiche pubbliche maggiormente meritevoli di una revisione organica, di un mutamento radicale di paradigma da una concezione emergenziale del fenomeno migratorio ad una, invece, fondata sulla consapevolezza del suo carattere strutturale.

E se, non soltanto nelle (almeno tre) ultime legislature questo cambio di approccio è mancato, nel contesto pandemico si sono determinate ulteriori regressioni.

Una delle misure maggiormente critiche adottatesi in questi mesi è quella del trasferimento coattivo su “navi quarantena” di migranti già titolari di protezione umanitaria, richiedenti asilo o comunque regolarmente soggiornanti da tempo sul territorio, per effetto del solo dato della positività al virus.

A quanto risulta, dall'inizio della pandemia sarebbero state utilizzate cinque navi quarantena, sulle quali tuttavia i tempi dell'isolamento sono stati spesso ingiustificatamente protratti, fino a un mese e dalle quali sono stati realizzati tentativi di fuga nel corso dei quali almeno tre migranti hanno perso la vita. Addirittura, tra settembre e ottobre due minori sono morti a seguito di trasferimento d'urgenza da navi quarantena in cui erano stati ristretti nonostante l'incompatibilità, con quella misura, delle loro condizioni cliniche (in un caso, peraltro, dovute non a coronavirus ma a tubercolosi).

Il trasferimento – operato quasi sempre in orario notturno e motivato sulla base dell'assenza di spazi sufficienti a garantire l'isolamento all'interno dei centri di accoglienza – parrebbe effettuato prescindendo da considerazioni in ordine a **eventuali condizioni di vulnerabilità con conseguente esigenza di tempestiva assistenza sanitaria, integrazione sul territorio e presenza di legami familiari** utili a garantire una collocazione diversa.

A fine ottobre, la Ministra dell'interno ha dichiarato di voler limitare il trattenimento alle sole ipotesi, previste dal decreto del Capo della Protezione civile del 12 aprile 2020, in relazione a stranieri soccorsi o arrivati autonomamente via mare, non già regolarmente soggiornanti e ospitati in centri di accoglienza.

Tale riduzione dell'ambito di applicazione del trattenimento sulle navi quarantena (ancorché non del tutto risolutiva) è, comunque, quantomai opportuna, in ragione della dubbia legittimità costituzionale di questa prassi, quasi invisibile oltre che atipica proprio perché carente, appunto, di una disciplina sufficientemente determinata anche e soprattutto sotto il profilo delle garanzie. In primo luogo, infatti, anche qualora con una lettura estremamente riduttiva (che non si condivide) si qualificasse tale misura come meramente limitativa della sola libertà di movimento (e non anche della libertà personale) essa sarebbe priva della necessaria previsione legislativa e, per ciò solo, illegittima.

Qualora poi, più correttamente, si ritenga che questa inedita forma di trattenimento configuri una limitazione della libertà personale, alla carente previsione legislativa si aggiungerebbe la carenza di un provvedimento giurisdizionale e motivato che legittimi la misura restrittiva.

Inoltre, la limitazione della misura ai soli migranti è idonea a configurarla come incompatibile con il principio di eguaglianza, conferendole carattere discriminatorio. Non si vede perché, infatti, nei confronti dei soli migranti positivi non si possa procedere – come per i cittadini pur privi di domicilio idoneo – con isolamento in strutture sanitarie adeguate.

Queste misure discriminatorie anche sul fronte sanitario si combinano, del resto, al persistente impianto sanzionatorio ereditato (e solo in parte corretto dal d.l. 130/2020) sul terreno del soccorso in mare, dal pacchetto sicurezza del precedente Governo giallo-verde, che ha aumentato 15 volte nel minimo e 20 nel massimo la sanzione (solo formalmente) amministrativa per la violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali, raggiungendo il milione di euro e prevedendo la confisca della nave senza neppure più la necessità dell'iterazione della condotta.

Il decreto 130, sotto questo profilo, ha attenuato il rigore sanzionatorio del precedente, prevedendo una comminatoria edittale meno draconiana, benché pur sempre elevata. Come ha sottolineato Luigi Ferrajoli in audizione alla Camera, positiva è l'esimente prevista rispetto al divieto di soccorso, ma non ancora sufficiente a evitare l'indebita criminalizzazione di ciò che costituisce un vero e proprio obbligo (giuridico e morale) di soccorso di vite umane in pericolo. L'esimente è infatti subordinata all'immediata comunicazione dell'operazione di soccorso non solo al centro di coordinamento competente (il che avviene per prassi consolidata), ma anche allo Stato di bandiera, comunque nel rispetto delle prescrizioni fornite dall'autorità amministrativa.

Si tratta dell'evidente irrigidimento, fin alla burocratizzazione, di attività che si svolgono in condizioni di urgenza estrema, a fronte del rischio di soccombenza di centinaia di vite

umane e che in tal modo (imponendo anche comunicazioni complesse quali quelle con lo Stato di bandiera) vengono di fatto ostacolate, se non addirittura rese spesso impossibili. La linea del Governo si conforma, del resto, a un approccio ancora miope delle stesse istituzioni europee, espresso in termini non molto diversi dallo spirito sotteso al d.l. 130 dalle Raccomandazioni sulla cooperazione tra Stati membri in materia di operazioni effettuate da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di ricerca e soccorso, allegato al Migration Pact. Esso, pur conformando l'impegno ad evitare ogni forma di criminalizzazione delle attività di soccorso promosse dalle ONG, accentua la burocratizzazione fin quasi eccessiva dei presupposti per il soccorso legittimo, che finisce con il rappresentare una categoria giuridica paradossale. Se, infatti, il soccorso di necessità costituisce un istituto giuridico con valenza scriminante generale, in ottemperanza a doveri basilari di solidarietà, la subordinazione della legittimità (e finanche della liceità) delle attività di soccorso in mare a complessi iter burocratici, incompatibili con l'urgenza del provvedere tipica del contesto in cui ci si muove, appare una contraddizione evidente fin dalla stessa semantica normativa.

## **2. Il decreto sicurezza**

Il d.l. 130, se sul fronte dei soccorsi non compie ancora quel mutamento decisivo che sarebbe stato lecito attendersi, sul fronte della disciplina più generale dell'immigrazione reca, tuttavia, alcune positive innovazioni. Da un lato, infatti, si apprezzano le norme volte ad estendere i presupposti per il divieto di respingimento, sulla base tanto dei rischi connessi al reingresso nello Stato di provenienza, quanto dei legami intessuti in Italia, che in tal modo si spezzerebbero, conformemente a una giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti umani. Conseguente e, per questo, condivisibile, l'introduzione del nuovo istituto della protezione speciale per tutela dei legami familiari.

Condivisibile è la regolamentazione del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, con particolare riferimento alla disciplina dell'esame prioritario e della procedura accelerata, nonché dei poteri delle commissioni territoriali.

Apprezzabile è anche l'estensione dei presupposti per la concessione dei titoli di soggiorno legittimo sul territorio nazionale (anche per cure mediche), che colma una lacuna fonte di indebita criminalizzazione di quanti, presenti in Italia, non rientrassero nelle strettissime maglie delineate dalla disciplina previgente.

Positiva è la diversa modulazione dei criteri di priorità ai fini del trattenimento nei centri, con priorità ai soggetti socialmente pericolosi o provenienti da Paesi con cui l'Italia abbia siglato accordi di riammissione.

Apprezzabile è la riduzione a 90 giorni (prorogabile di ulteriori 30 ove lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri) del termine massimo di trattenimento nei centri, rispetto al termine previgente (180 giorni). Esso appariva, infatti, davvero eccessivo rispetto a quelli che sono i tempi effettivi di

identificazione dei migranti e tale, quindi, da protrarre ingiustificatamente quella che è una tra le più problematiche misure limitative della libertà personale, proprio in quanto assistita da un vaglio giurisdizionale non sufficientemente penetrante e non presupponente la commissione e l'accertamento di reati né di requisiti di pericolosità sociale (che legittimano, comunque in presenza di reato, la custodia cautelare). Positiva è la riduzione a 90 giorni del termine massimo di restrizione in carcere, decorso il quale il trattenimento nei centri non può superare i 30 giorni. È poi equiparata al trattenimento nei centri di permanenza (ove esso non sia possibile per carenza di posti), quello eseguito in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza o nei locali idonei presso l'ufficio di frontiera (il riferimento parrebbe essere agli hotspot ma, forse, anche alle navi quarantena).

Si condivide l'introduzione del diritto dello straniero trattenuto di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale ed ai garanti regionali dei detenuti, nonché di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata.

Meno comprensibile, invece, in quanto derogatoria della disciplina comune (pur non rappresentando un caso isolato), la previsione dell'arresto in flagranza differita per reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza.

Si modifica la disciplina dell'iscrizione anagrafica, su cui del resto si era pronunciata la sentenza 186/2020 della Consulta. In quella sede, infatti, la Corte aveva dichiarato illegittima, per violazione del diritto alla pari dignità sociale dello straniero oltre che del principio di ragionevolezza, la previsione del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, che oltretutto, in contrasto con le stesse finalità del decreto che lo introdusse, pregiudica l'attività di monitoraggio, da parte dell'autorità pubblica, della popolazione effettivamente residente (in particolare i richiedenti asilo regolarmente soggiornanti), necessario anche in termini di sicurezza pubblica.

È auspicabile che da questi, pur timidi, segnali prenda le mosse una più ampia revisione dell'intera disciplina dell'immigrazione, nel segno di una visione né emergenziale né sanzionatoria di quello che è un fenomeno ormai strutturale, di cui promuovere le opportunità per la società tutta.