

La *ratio*, dunque, va ricercata nelle condizioni di vulnerabilità dello straniero che hanno, per così dire, “cristallizzato” il paradigma legale cui fare riferimento: il diritto ad ottenere il permesso di soggiorno, infatti, nel caso in oggetto, è sorto anteriormente all’entrata in vigore del d.l. 113 e, in ossequio al principio di ragionevolezza, una decisione contraria introdurrebbe un’ingiustificata disparità di trattamento.

È questo un punto critico della sentenza, giacché è qui che la Corte afferma nettamente che la protezione umanitaria non soltanto ha natura di diritto umano fondamentale ma, altresì, che essa, come già autorevole dottrina aveva rilevato¹⁴, in quanto espressione diretta del diritto di asilo

costituzionale, costituisce un diritto della personalità.

È dunque questa la chiave di lettura interpretativa della questione scelta dal Collegio: una lettura costituzionalmente orientata e aderente, al contempo, alla normativa internazionale e comunitaria, in tema di protezione e immigrazione come dimostrano i numerosi richiami alle fonti e alla giurisprudenza europee. Tali richiami, peraltro, rivestono, nella lettura complessiva della motivazione, un ruolo tutt’altro che marginale. Essi, infatti, come poc’anzi accennato, costituiscono un’ulteriore conferma all’impianto argomentativo offerto dai giudici e contribuiscono ad esaltare la natura di diritto soggettivo proprio della protezione umanitaria.

Contribuisce altresì a rafforzare tale orientamento anche la scelta del Collegio di esaltare e sottolineare il ruolo della dimensione temporale.

Quest’ultima, invero, svolge un ruolo determinante ai fini della risoluzione della questione: è il momento di presentazione della domanda, infatti, a determinare, “attraendolo”, il regime normativo al quale riferirsi e ciò, pertanto, porta a ribadire la mera natura ricognitiva del procedimento di richiesta del permesso di soggiorno.

La scelta operata dalla Corte nel senso sopra detto si mostra ancor più rispettosa sia del dettato costituzionale, sia della normativa comunitaria. Con specifico riguardo alla seconda questione affrontata, ovvero quella relativa alla considerazione dell’integrazione sociale dello straniero, quale elemento risolutivo per il rilascio del permesso di soggiorno umanitario, i giudici infatti correttamente ritengono che tale considerazione debba essere svolta non isolatamente, bensì in un confronto che deve riguardare le condizioni specifiche del soggetto richiedente e

¹⁴ S. Cassese, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Principi fondamentali, Art. 1-10, Bologna, 1975, 531.

non già quelle del paese d'origine in termini astratti.

Non si tratta, a nostro avviso, di una precisazione marginale. In questo modo i giudici realizzano un compiuto bilanciamento del diritto stesso alla protezione umanitaria dello straniero: nella sua dimensione soggettiva, ovvero riferita al singolo (nei tempi e nelle modalità che abbiamo esaminato) e, altresì, nella sua dimensione oggettiva, ovvero riferita al diritto in astratto (così come tutelato dalla normativa interna e internazionale) che, necessariamente, dovrà comporsi di una valutazione complessiva e comparativa tra la situazione nel paese di origine e il livello di integrazione raggiunto nel paese ospitante.

**IL CASO CAROLA RACKETE E LA POLITICA DEI “PORTI CHIUSI”:
RESISTENZA A PUBBLICO UFFICIALE O ADEMPIMENTO DEL
DOVERE DI SOCCORSO DEI NAUFRAGHI-MIGRANTI?
LA DECISIONE DEL TRIBUNALE DI AGRIGENTO**

di Francesco Parisi

(Ricercatore di Diritto Penale, Dipartimento di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali,
Università degli Studi di Palermo)

1. Il caso

Il caso è ampiamente noto alle cronache.

Il 12 giugno 2019 la nave Sea Watch 3, facente capo a un'organizzazione non governativa olandese e battente bandiera di tale paese, effettua il soccorso di 53 persone presenti su un natante in pericolo di naufragio a 47 miglia dalle coste libiche. Il comandante della nave, Carola Rackete, richiede quindi l'indicazione di un *place of safety* (POS) alle autorità italiane, maltesi, olandesi e libiche.

In un primo momento, l'imbarcazione riceve riscontro soltanto dalle autorità libiche, che indicano Tripoli come luogo dove condurre i migranti soccorsi. Sennonché, in considerazione delle plurime e notorie fonti che attestano le drammatiche condizioni in cui sono detenuti i migranti nei campi libici e che non consentono, quindi, di considerare la Libia un "posto sicuro", la

Sea Watch 3 rifiuta di dirigersi in Libia e fa rotta verso le coste europee. Le autorità italiane e maltesi, però, negano alla nave l'indicazione di un POS e si dichiarano territorialmente incompetenti rispetto al soccorso operato nella cd. zona *Search and Rescue* (SAR) libica.

Nel frattempo, il 14 giugno 2019 è pubblicato nella gazzetta ufficiale italiana il Decreto-legge 14 giugno 2019, n.53 (disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), c.d. decreto sicurezza *bis*, poi convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2019, n. 77. Esso introduce il comma 1 *ter* all'art. 11 d.lgs. 286/98 (testo unico immigrazione, TUI), prevedendo il potere del Ministro dell'interno di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, in presenza di almeno una delle due seguenti condizioni: i) per motivi di "ordine e sicurezza pubblica"; ii) qualora

il passaggio della nave non sia considerato inoffensivo, giacché essa effettua "il carico o lo scarico di [...] persone in violazione delle leggi di immigrazione vigenti nello Stato costiero" (articolo 19, comma 2, lettera g), della Convenzione UNCLOS del 1982)¹.

¹ L'art. 11, comma 1 *ter*, *tui*, così dispone: «Il Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento di cui al comma 1-bis e nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, può limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero quando si concretizzano le condizioni di cui all'articolo 19, comma 2, lettera g), limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689. Il provvedimento è adottato di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive

Il 15 giugno, quando l'imbarcazione giunge a poche miglia da Lampedusa, il Ministro dell'interno, sulla base dei poteri conferitigli dal predetto decreto appena entrato in vigore - in linea con la c.d. "politica dei porti chiusi" e di forte restrizione dei flussi migratori - formalizza il divieto di ingresso della nave in acque italiane.

Nei giorni successivi, in seguito a sopralluogo medico, sono evacuati dieci soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità fisica, che vengono sbarcati in Italia attraverso motovedette della capitaneria di Porto. Gli altri 43 migranti restano a bordo della nave, che continua a richiedere alle autorità italiane l'autorizzazione all'ingresso nelle acque nazionali, allegando *report* medici sulle precarie condizioni psico-fisiche dei migranti soccorsi.

competenze, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri».

Il 26 giugno, ritenendo non più sostenibile la condizione di stallo venutasi a creare e considerata la distanza geografica di altri paesi "sicuri", l'imbarcazione entra nelle acque territoriali, trasgredendo il divieto; chiede, quindi, di potere attraccare al porto di Lampedusa per sbarcare i migranti. Le autorità italiane forniscono assistenza medica ai soggetti soccorsi, ma vietano lo sbarco. Quest'ultimo è sostanzialmente subordinato al buon esito delle trattative politiche con altri paesi europei per una successiva ricollocazione dei migranti.

Nella notte del 29 giugno, dopo qualche giorno di ulteriore attesa di una soluzione concordata con le autorità italiane e dopo avere segnalato un continuo peggioramento delle condizioni psico-fisiche dei migranti a bordo, la Sea Watch 3 entra nel porto di Lampedusa. Nel tentativo di impedire l'attracco, una motonave della Guardia

di finanza si frappone tra la banchina e la nave, e viene urtata da quest'ultima nelle manovre di ormeggio, prima di riuscire a sfilarsi e mettersi al sicuro. Ormeggiata la nave, la comandante Carola Rackete viene immediatamente arrestata dalla Guardia di finanza, ed il giorno successivo la Procura della Repubblica di Agrigento chiede la convalida dell'arresto e la contestuale applicazione della misura cautelare del divieto di dimora.

2. La decisione del Tribunale di Agrigento

Va innanzitutto chiarito che nella vicenda in questione non viene in rilievo la violazione del divieto di ingresso nelle acque territoriali, condotta per la quale il c.d. decreto sicurezza *bis* prevede sanzioni di natura meramente amministrativa; né l'eventuale reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (per il quale la procura di

Agrigento ha comunque aperto un autonomo procedimento). Ad essere oggetto di contestazione sono invece gli ultimi episodi che si riferiscono all'ingresso in porto, avvenuto nonostante il divieto ministeriale e l'interposizione fisica sulla banchina del natante della guardia di finanza. Due sono in particolare i reati contestati a Carola Rackete: i) il delitto di «violenza contro nave da guerra», punito con la reclusione da tre a dieci anni, ai sensi dell'art. 1100 cod. nav.); ii) il delitto di «resistenza a un pubblico ufficiale», punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni, ai sensi dell'art. 337 c.p.

Ora, in relazione a tali fatti di reato, il GIP di Agrigento non convalida la richiesta di arresto e rigetta l'applicazione della misura cautelare personale dell'obbligo di dimora. La responsabilità penale del comandante

dell'imbarcazione è esclusa in base alle seguenti argomentazioni.

Il reato di cui all'art. 1100 cod. nav. è ritenuto insussistente giacché, secondo il giudice agrigentino, al natante della guardia di finanza che opera nelle acque interne non può riconoscersi natura di «nave da guerra». Valorizzando l'inciso di una sentenza della Corte Costituzionale del 2000 (Corte cost. 7 febbraio 2000, n. 35, in *Foro it.*, 2000, I, 705) – che aveva dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo volto alla «smilitarizzazione» della guardia di finanza –, il GIP ritiene infatti che sono da considerarsi navi da guerra le unità navali della guardia di finanza «solo quando operano fuori dalle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia un'autorità consolare»; di conseguenza, gli atti di resistenza e violenza compiuti in acque territoriali contro le suddette imbarcazioni non integrano

il reato di resistenza o violenza contro nave da guerra, ma (semmai) il meno grave reato di cui all'art. 337 c.p.

Con riferimento a quest'ultima fattispecie, il giudice ritiene che la condotta realizzata sia astrattamente suscettibile di integrare i presupposti del reato di resistenza a pubblico ufficiale, sia nei suoi elementi di tipo oggettivo sia in quelli di tipo soggettivo: quanto all'aspetto oggettivo, benché la portata offensiva del comportamento non paia in effetti elevata – trattandosi di un cauto avvicinamento alla banchina portuale –, non può comunque negarsi che la manovra abbia messo oggettivamente in pericolo i pubblici ufficiali presenti a bordo della motovedetta della guardia di finanza; dal punto di vista soggettivo, poi, può confermarsi che essa sia il frutto di una scelta volontaria della comandante.

Sennonché, la condotta sarebbe comunque scriminata dalla operatività

nel caso in questione della causa di giustificazione dell'adempimento del dovere, ai sensi dell'art. 51 c.p.: gli atti di resistenza e di "violenza" contro l'imbarcazione della guardia di finanza, realizzati mediante manovre repentine e pericolose e astrattamente integranti il reato di cui all'art. 337 c.p., sono finalizzati a proteggere l'incolumità di naufraghi, precedentemente soccorsi in mare e accolti a bordo; e ciò in attuazione del dovere del comandante di prestare soccorso e assistenza a chiunque si trovi in mare in una condizione di pericolo e di effettuare lo sbarco dei naufraghi «nel porto sicuro» più vicino al luogo di soccorso.

Più nello specifico, il giudice agrigentino riconosce l'esistenza di un simile dovere di soccorso all'esito di un'analisi del quadro giuridico nazionale e internazionale in materia. Quanto alle norme interne, sono richiamati

dall'ordinanza, in combinato disposto, gli art. 490 e 1158 cod. nav. (relativi all'obbligo di salvataggio di navi in pericolo e delle persone che si trovino a bordo e alla correlata incriminazione in caso di inadempimento del suddetto obbligo), nonché l'art. 10 *ter* d.lgs. 286/98 (TUI), il quale impone alle autorità statali di soccorrere gli stranieri che abbiano fatto ingresso nel territorio dello Stato mediante attraversamento irregolare delle frontiere o a seguito di operazioni di salvataggio in mare e di fornire loro una prima assistenza presso i «centri di crisi» a ciò dedicati.

Per ciò che riguarda le fonti internazionali, ci si sofferma in modo particolare sulle seguenti norme: i) l'art. 98 della sopra citata Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (Unclos) di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (resa esecutiva in Italia con l. 689/94), che impone al comandante

della nave di prestare assistenza e soccorso a chiunque si trovi in pericolo in mare nei limiti della ragionevolezza dell'intervento; ii) la convenzione per la salvaguardia della vita in mare (Solas), firmata a Londra il 1° novembre del 1974 (resa esecutiva nell'ordinamento nazionale con l. 313/80); iii) la convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare (Sar), firmata ad Amburgo il 27 aprile 1979 (resa esecutiva con l. 47/89) dalle quali deriva l'obbligo di effettuare lo sbarco dei naufraghi nel «porto sicuro» più vicino al luogo di soccorso al fine di garantire la sicurezza della vita delle persone, il soddisfacimento dei loro bisogni primari e il loro trasferimento verso una destinazione definitiva; iv) la recentissima raccomandazione del commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa del 18 giugno 2019 «*Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for*

refugees and migrants in the Mediterranean-Recommandation».

In base a una valutazione combinata delle predette norme, di fonte interna e internazionale, si ritiene che la condotta di ingresso forzoso nel porto attuata dalla comandante Carola Rackete – che di per sé configurerebbe il reato di resistenza a pubblico ufficiale – è quindi in concreto non punibile giacché realizzata in attuazione del dovere di soccorso dei migranti: dove che, si chiarisce in modo specifico e dirimente per la soluzione della vicenda in questione, non si esaurisce nella mera presa a bordo dei migranti naufraghi in pericolo di vita o di grave danno, ma si estende fino al loro trasporto e sbarco in un posto sicuro, in cui possano ricevere adeguate cure, assistenza e una valutazione serena del loro *status* giuridico.

3. Quali doveri? Quali diritti? In attesa dalla Corte di cassazione

L'ordinanza del giudice agrigentino offre spunti di notevole interesse. Essa sembra porre significativi limiti operativi alla politica dei “porti chiusi” attuata dal primo governo Conte, soprattutto dietro la spinta dell'allora Ministro dell'interno Matteo Salvini.

Nei primi commenti, la decisione è stata prevalentemente accolta con favore in dottrina²: soprattutto perché, accogliendo una nozione ampia del dovere di soccorso, essa pone i diritti fondamentali dei migranti-naufraghi al ver-

² In ambito penalistico, v. soprattutto L. Masera, *Il caso della capitana Rackete e l'illegittimità della politica governativa dei porti chiusi per le ONG*, in www.giustiziainsieme.it, 6 luglio 2019. Nello stesso senso, pur con alcuni distinguo sul tipo di provvedimento adottato e sulle motivazioni del giudice agrigentino, S. Calabria, *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1998)*, in *Quest. Giust.*, 29 luglio 2019, 18 ss.

tice di ogni eventuale diatriba tecnico-giuridica di settore, in una prospettiva interpretativa che nelle controvertibili interconnessioni fra diritto internazionale, diritto dell'immigrazione nazionale e diritto penale valorizza in via prioritaria la tutela dei diritti umani. Peraltro, anche attraverso mezzi di comunicazione non specialistici e di elevata diffusione – e cioè mediante un documento pubblicato sul giornale *Corriere della Sera* – autorevoli professori di diritto internazionale hanno in sostanza avallato la ricostruzione normativa operata dal GIP circa l'individuazione degli obblighi statuali di accoglienza dei migranti salvati in mare: benché a dire il vero nessuna norma di diritto internazionale obblighi espressamente uno o più Stati a consentire lo sbarco sulla terraferma delle persone tratte in salvo, questo orientamento fa soprattutto leva sull'art. 3.1.9. della Convenzione SAR

(emendata nel 2004), il quale obbliga comunque gli Stati a cooperare per consentire lo sbarco delle persone in pericolo in un porto sicuro, sollevando il comandante della nave dal proprio obbligo di assistenza³.

Nondimeno, dal punto di vista giuridico la questione mantiene profili di complessità e di incertezza interpretativa, e non vi è da stupirsi che l'ufficio della procura di Agrigento abbia presentato ricorso per cassazione contro l'ordinanza di mancata convalida⁴; e

che anche in dottrina vi siano alcune opinioni che criticano le tesi del giudice agrigentino⁵.

Più in particolare, al di là di taluni dubbi interpretativi che continuano a persistere sulla natura (da guerra oppure civile) dell'imbarcazione della guardia di finanza, la questione riguarda soprattutto il modo di intendere il dovere di soccorso del comandante e i confini entro cui si estende il suo contenuto. Si tratta cioè di comprendere quali siano le condotte che il comandante è tenuto a realizzare e che, in base al principio del conflitto di doveri e ai sensi dell'art. 51 c.p., lo esonerano da responsabilità penale per i reati commessi.

Ora, il dovere di soccorso obbliga senza dubbio il comandante al salvataggio dei natanti in pericolo (in situazione di *distress*) e alla loro messa in sicurezza in un *place of safety*. Nel caso di specie, per quanto è finora emerso, per un verso, l'imbarcazione su cui erano trasportati i migranti era in effetti in *distress*; per altro verso, la scelta di rifiutare l'approdo libico e di fare rotta verso l'Italia era imposta dall'impossibilità di considerare la Libia un "place of safety": tutti elementi che verosimilmente scriminerebbero un'eventuale contestazione per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Non così pacifica è invece l'idea che il dovere di soccorso possa estendersi fino a richiedere al comandante l'obbligo di sbarcare i migranti sul territorio nazionale di uno Stato contro la volontà di quest'ultimo. qualora lo Stato costiero si preoccupi di garantire a bordo dell'imbarcazione

³ Comunicato sottoscritto da 21 professori di diritto internazionali, dal titolo: *Nei porti ciascuno Stato eserciti la propria sovranità ma nel rispetto del diritto internazionale*. Il comunicato fu dapprima pubblicato sul giornale Corriere della Sera in riscontro alle posizioni espresse nello stesso giornale dal consulente giuridico del Ministero dell'Interno a sostegno delle politiche dei "porti chiusi". Lo si può ora leggere in www.asgi.it, 4.7.2019.

⁴ *Sea Watch 3 (Carola Rackete)*: il ricorso per cassazione della procura di Agrigento, in

www.giurisprudenzapenale.com, 23 luglio 2019 (ivi per scaricare il ricorso in versione pdf).

⁵ V. Valentini, *Dovere di soccorrere o diritto di speronare? Qualche spunto (quasi) a caldo sul caso Sea Watch 3*, in *Criminalia* 2018, già in *disCrimen* dal 5.08.2019.

sicurezza e assistenza medica ai migranti salvati, il natante potrebbe essere infatti considerato un “place of safety”; e il comandante non avrebbe altri obblighi. Chi nega una simile estensione del dovere di soccorso⁶, quindi, ritiene che la condotta del comandante che trasgredisce il divieto di sbarco non possa essere scriminata su queste basi.

Peraltro, si è evidenziato che anche qualora il dovere di soccorso dovesse estendersi fino a richiedere lo sbarco dei migranti, ciò non darebbe “carta bianca” al comandante sulle modalità attraverso cui adempiere un simile dovere. Permetterebbe comunque la necessità di operare una valutazione della condotta in termini di proporzionalità, tenendo conto del pericolo concreto che essa determina per beni diversi da quelli che si propone di tutelare: nel ricorso della procura di Agri-

gento, si è rilevato che vi sarebbero state modalità alternative di sbarco – ad esempio, attraverso scialuppe di salvataggio – che avrebbero consentito di adempiere il dovere senza realizzare violenza contro i natanti delle forze armate dello Stato costiero⁷.

Eppure, ove prevalessero *tout court* le anzidette opinioni critiche, il quadro complessivo (al di là di talune possibili contro-obiezioni di tipo penalistico che non vengono sviluppate in questa sede) presenterebbe tinte assai fosche sul piano della tutela dei diritti, e condurrebbe a risultati paradossali⁸ e non auspicabili per una comunità internazionale rispettosa dei diritti umani. Si dovrebbe cioè ritenere che benché esista un obbligo penalmente rilevan-

te di soccorso per il comandante di una qualsiasi nave privata che si “imbatte” in un evento di *distress* di naufraghi-migranti, non vi sarebbe un corrispondente obbligo degli Stati di porre fine alle onerose attività di soccorso e di consentire dunque all’imbarcazione di ritornare alla sua ordinaria navigazione: un tale “incastro normativo” finirebbe per scoraggiare (o almeno per non favorire) la scelta di effettuare “spontaneamente” il soccorso.

In definitiva, in una valutazione ponderata degli interessi in gioco, va tenuto conto delle specificità della navigazione in mare, dei particolari rischi che incombono sui soggetti trasportati, dello stesso interesse del comandante della nave ad adempiere i propri obblighi secondo tempi, modalità e oneri ragionevoli. I comandanti di imbarcazioni private che, per caso o in qualche modo “per scelta”, soccorrono

⁶ V. Valentini, *op. cit.*, 18 ss.

⁷ Si veda in particolare, p. 11 del ricorso citato; in senso analogo, V. Valentini, *op. cit.*, 12.

⁸ Rossi P., *Politica dei “porti chiusi” e diritto internazionale: il caso Sea Watch 3*, in *AIC. Osservatorio costituzionale*, 6/2019, 5 novembre 2019.

naufraghi in mare svolgono una *funzione pubblica internazionale* di carattere umanitario a tutela della vita⁹. In questa prospettiva, anche alla luce dell'evoluzione storica del diritto internazionale del mare, autorevole dottrina interpreta il dovere del comandante alla stregua di un "*diritto di obbedire al diritto internazionale*"¹⁰. Il comandante avrebbe cioè non soltanto il dovere di soccorso, ma anche il diritto di adempiere quel dovere. Simile diritto avrebbe come contropartita, necessariamente, un obbligo dello Stato (costiero, di bandiera, ovvero responsabile SAR) «a non ostacolare le attività compiute per dare esecuzione al dovere internazionale di soccorso e a non far ricadere sul comandante le

conseguenze sfavorevoli delle attività medesime né sul piano penale né su quello civile»¹¹.

Per concludere, non è forse immediata e priva di incertezze la soluzione penalistica della vicenda in questione. Anche qualora si accogliesse la tesi da ultimo menzionata resterebbero almeno i seguenti dubbi: i) servirsi a quel punto di un'altra e autonoma causa di giustificazione penale, qual è l'esercizio di un diritto (del comandante in via diretta o persino in via indiretta e "di rimbalzo" a partire dai diritti fondamentali dei naufraghi-migranti); ii) continuare a ricorrere alla scriminante dell'adempimento del dovere che ne uscirebbe rafforzato nel campo di applicazione; iii) non riuscire a superare il fatto che Carola Rackete ha comunque disobbedito al divieto di sbarco operando manovre pericolose contro le forze di sicurezza di uno

Stato, che pur nell'assai discutibile proposito di chiudere le frontiere, non è comunque venuto meno al compito di garantire la sicurezza dei soggetti soccorsi.

La parola passa ora alla Corte di cassazione. Ad ogni modo, pur consapevoli della non univocità delle soluzioni, una nozione di adempimento del dovere di soccorso dei naufraghi-migranti che non tenesse conto delle specificità della navigazione e dei rischi per l'essere umano che l'ambiente marino necessariamente determina, dei valori umanitari sottesi all'attività di soccorso e del diritto del comandante a non essere ostacolato in una simile funzione pubblica parrebbe soffrire di un formalismo penalistico di cui non se ne avverte la necessità.

⁹ M. Starita, *Il dovere di soccorso e i l diritto di obbedire al dritto (internazionale) del comandante della nave privata*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 5 ss., 40.

¹⁰ *Ivi*, 5 ss.

¹¹ *Ivi*, 45.

L'ILLEGITTIMITÀ DEI RESPINGIMENTI COLLETTIVI E LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO ITALIANO PER VIOLAZIONE DELLE NORME DI DIRITTO UMANITARIO

di Stefano Insinga

(Dottore di ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali,
Università degli Studi di Palermo)

1. Il Tribunale di Roma e la politica dei respingimenti. Il caso *Osman e altri c. Italia*

Il 28 novembre 2019, la Prima Sezione Civile del Tribunale di Roma¹ ha condannato il governo italiano a risarcire e riammettere nel territorio italiano, al fine di poter presentare domanda di protezione internazionale, i migranti respinti in Libia, nel giugno 2009, dalla Nave Orione della Marina militare italiana.

L'Italia, secondo il Tribunale di Roma, ha violato principalmente l'art. 10 della Costituzione Italiana, nonché la normativa internazionale e, nello specifico, il principio di *non refoulement* di cui alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Secondo tale principio non è consentito respingere migranti verso Paesi nei quali corrano il

rischio di essere perseguitati o di subire trattamenti inumani o degradanti. Il 27 giugno 2009, un gruppo di 89 persone, tra cui 9 donne e 3 bambini, dopo essere fuggiti dal proprio Paese di origine, erano partiti dalle coste libiche a bordo di un gommone con l'obiettivo di arrivare in Italia e di vedere riconosciuto il proprio diritto alla protezione internazionale.

Il 30 giugno, arrivati a poche miglia da Lampedusa (secondo il Governo italiano a 26 miglia quindi in acque internazionali), si verificava l'avaria del motore, che lasciava l'imbarcazione in balia delle onde fino all'arrivo di militari della Marina Italiana. Questi, giunti a bordo di un gommone, provenienti dalla Nave Orione, provvedevano ad attivare il salvataggio trasportando i migranti a bordo della nave.

A bordo, i naufraghi, rassicurati sul fatto che sarebbero stati condotti sul territorio italiano, dove avrebbero po-

tuto chiedere la protezione internazionale, vennero perquisiti dai militari italiani, che procedettero a sequestrare gli effetti personali in loro possesso (documenti, denaro, foto). I migranti vennero altresì fotografati e a ciascuno di loro venne attribuito un numero identificativo.

In realtà, in quel momento, l'Italia aveva messo in atto uno dei vari respingimenti voluti dall'allora Ministro dell'interno Roberto Maroni.

Infatti, secondo la ricostruzione degli stessi migranti, alle prime ore del mattino dell'11 luglio 2009, i naufraghi presenti sull'imbarcazione si accorsero che la Orione si allontanava dalle coste italiane e andava in direzione opposta, verso la Libia. Panico e disperazione si diffusero tra i migranti che iniziarono a protestare.

All'arrivo di una motovedetta libica, che si affiancò alla Nave Orione, si procedette dunque al trasbordo dei

¹ Tribunale di Roma, 28 novembre 2019, n. 22917.

migranti, che vennero ammanettati con fascette di plastica e successivamente trasferiti in *lager* libici dove permasero in condizioni inumane e degradanti.

Un gruppo di migranti, con il patrocinio di *Amnesty International* e rappresentati da due avvocati ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), nel 2016 intentano una causa nei confronti del Ministero dell'Interno, degli Affari Esteri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiedendo l'accertamento della responsabilità delle amministrazioni convenute ai sensi dell'art. 2043 cc. e seguenti; la condanna del Governo al risarcimento di 30 mila euro per rifugiato e il diritto degli attori di accedere nel territorio italiano allo scopo di presentare domanda per il riconoscimento della protezione internazionale. Prima di proseguire con l'analisi della decisione in commento, sembra op-

portuno riportare il testo dell'art. 10 della Carta Costituzionale, vista l'importanza che, come vedremo, tale disposizione assume nella sentenza *de qua*: «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici».

2. Difesa italiana e osservazioni del Tribunale

Il governo italiano si è difeso contestando in *primis* la correttezza formale

dell'atto di procura sottoscritto dai cittadini africani. La tesi degli avvocati del governo italiano è stata quella secondo cui non era possibile essere certi che gli attori firmatari della procura alle liti fossero realmente le vittime della presunta violazione.

Il Tribunale, dopo aver ascoltato diversi testi, ha rigettato l'eccezione del difetto di legittimazione ad agire.

La seconda eccezione dello Stato italiano riguardava il difetto di giurisdizione, giacché i fatti, pur essendosi svolti su navi italiane, erano comunque accaduti in acque internazionali, e quindi fuori dal territorio e dalla giurisdizione italiani.

Il Tribunale, non solo ha rigettato le eccezioni formulate dall'Italia, ma ha colto l'occasione per chiarire il problema della corretta interpretazione delle norme in materia.

Con riferimento all'art. 4 del codice della navigazione², il giudice ha precisato che, dal momento in cui i profughi africani sono stati accolti nelle navi italiane, dove era presente un equipaggio esclusivamente italiano, e fino a quando non sono stati consegnati alle autorità libiche, l'Italia ha esercitato su di essi un controllo *de jure* e *de facto*, che impegna lo stato italiano e lo rende responsabile per ogni eventuale violazione dei diritti sanciti dalla normativa nazionale e sovranazionale. Quindi, trattasi di esercizio extra-territoriale della giurisdizione.

In ordine alla presunta violazione dell'art. 3 della CEDU, nel quale si sancisce che «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti

inumani e degradanti», la difesa italiana affermava che nessuno dei profughi presenti aveva espresso la volontà di richiedere asilo politico e la loro mancata identificazione era stata dovuta esclusivamente al fatto che si trattava di un'operazione di salvataggio di individui in difficoltà. Pertanto, i militari italiani, una volta soccorsi i profughi e fino all'arrivo alla destinazione prevista, si sono prodigati a fornire loro assistenza, non procedendo all'identificazione propedeutica ad una espulsione.

Inoltre, la difesa del governo italiano evidenziava che la consegna alle autorità libiche sia stata effettuata nel rispetto del trattato di Amicizia firmato a Bengasi nel 2008.

Il Tribunale, alla luce degli atti del giudizio, dell'analisi dei documenti prodotti e delle dichiarazioni dei testi, ha accertato che ai migranti sarebbe stato comunicato che l'imbarcazione era di-

retta verso l'Italia e che, una volta compreso che sarebbero stati respinti verso la Libia, gli stessi avrebbero manifestato la volontà di non tornare in tale Stato e di avere intenzione di chiedere la protezione internazionale. Nonostante le richieste, essi sarebbero stati comunque consegnati alle autorità libiche senza avere la possibilità di inoltrare la domanda di protezione internazionale, in violazione dell'art. 10 della Carta Costituzionale e dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A sostegno di tale assunto viene richiamata, dal Tribunale, la normativa nazionale ed internazionale che vieta i respingimenti collettivi.

Partendo dalla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato del 1951, l'art. 33 enuncia il principio di *non refoulement*, disponendo che «nessuno Stato contraente espellerà o

² Art. 4 del Codice della Navigazione – Disposizioni preliminari: Le navi italiane in alto mare e gli aeromobili italiani in luogo o spazio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato sono considerati come territorio italiano.

respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

Tale principio è stato definito dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, che vigila sull'applicazione della Convenzione di Ginevra, un principio fondamentale che non ammette riserve, connesso tanto al diritto di chiedere asilo, a sua volta riconosciuto dall'art. 14 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, quanto al divieto assoluto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani e degradanti, sancito dall'art. 3 della CEDU. Premesso quanto sopra esposto, il Tribunale, oltre al già citato art. 10 della Carta Costituzionale italiana, ha evidenziato come il divieto delle espulsioni collet-

tive sia espressamente vietato anche da altre fonti primarie di rango costituzionale, come l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che recita: «le espulsioni collettive sono vietate. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti»³.

Il Tribunale, al fine di individuare la portata dei suddetti enunciati e l'ambito applicativo degli stessi, fa riferimento alle interpretazioni adottate dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, caso che presenta convergenze fattuali con quanto oggetto del giudizio⁴.

³ Sentenza n. 22917/2019 *Osman e altri c. Italia*, pubblicata il 28/11/2019 in RG n. 5615/2019.

⁴ Nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, la Corte Europea dei diritti dell'uomo, statuisce

A tal proposito, il Tribunale rileva che, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, il principio di *non refoulement* viene in rilievo ogniqualvolta uno Stato adotti una misura di respingimento di un richiedente asilo o di un rifugiato verso uno Stato in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate e in cui rischierebbe una persecuzione. Tale principio, risulta applicabile ai rifugiati indipendentemente dal riconoscimento ufficiale di tale *status* ed è strettamente connesso al diritto di asilo, il quale prevede che ogni individuo abbia il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni.

che gli Stati hanno l'obbligo di non allontanare una persona quando la stessa, nel Paese di destinazione, corra il rischio reale di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti. Ricorso n. 27765/09. Sentenza EDU 23 febbraio 2012, in www.giustizia.it.

Quindi, alla luce della normativa esaminata, il Tribunale ha ritenuto sia obbligo delle autorità di uno Stato, l'esame della situazione personale dei migranti intercettati in alto mare, non potendo detto Stato attuare respingimenti verso territori minacciosi per la loro vita e le loro libertà ed in cui rischierebbero la persecuzione

A tal proposito, secondo il Tribunale, assume rilevanza la circostanza che al momento della commissione dei fatti contestati erano già stati diffusi dei rapporti realizzati da accreditate organizzazioni internazionali nei quali venivano denunciate e condannate le condizioni detentive e di vita dei migranti irregolari in Libia⁵.

Infine, il Tribunale ha affermato che, seppur esisteva un Trattato di Amici-

zia tra Italia e Libia, tale documento non poteva esonerare l'Italia dal rispettare gli obblighi assunti per la ratifica di strumenti internazionali di rango superiore. Inoltre, l'accordo non disciplina in alcun modo le operazioni di respingimento (e se fosse esistito un tale riferimento non avrebbe comunque esonerato l'Italia dal rispetto degli obblighi assunti per la ratifica di strumenti internazionali)⁶, ma enuncia all'art. 1 il rispetto della legalità internazionale, mediante il rinvio agli obblighi derivanti dai principi e dalle norme del Diritto Internazionale universalmente riconosciuti e a quelli

inerenti al rispetto dell'Ordinamento Internazionale.

Pertanto, alla luce di tutte le considerazioni effettuate, il Tribunale ha ritenuto che la condotta delle autorità italiane sia stata posta in essere in contrasto con gli obblighi di diritto interno (di rango costituzionale) e internazionale gravanti sull'Italia e sia conseguentemente connotata dal crisma dell'antigiuridicità, con conseguente illegittimità della condotta contestata.

Inoltre, l'esistenza di rapporti, realizzati da organizzazioni internazionali, fa ritenere che le autorità italiane fossero a conoscenza della circostanza che la Libia non fosse un approdo sicuro. Quindi, la condotta viene ritenuta non incolpevole e sorretta dall'elemento soggettivo (dolo o colpa) richiesto dall'art. 2043 c.c. ai fini

⁵ Tra esse organizzazioni quali: *"Human Rights Watch"*, il Comitato dei diritti dell'uomo e delle Nazioni Unite, *Amnesty International*, il Dipartimento di Stato americano.

⁶ L'Italia quindi non poteva ritenersi esente da responsabilità invocando obblighi derivanti da accordi bilaterali stipulati con la Libia, da ritenersi recessivi rispetto alle fonti costituzionali e sovranazionali richiamate, prima fra tutte l'art. 10 della Costituzione e gli artt. 18 e 19 della Carta di Nizza.

della configurazione della responsabilità da fatto illecito⁷.

Nella valutazione equitativa del danno subito, il Tribunale si adegua al già citato caso analogo *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, condannando l'Italia ad un risarcimento di 15.000 euro a titolo di riparazione del danno per ciascun attore.

Qui rientra in azione l'art. 10 comma 3 della Costituzione e il diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di ri-

conoscimento della protezione internazionale.

Quindi, il Tribunale accerta infine, dopo un esame attento della normativa e della giurisprudenza in materia, il diritto degli attori di accedere nel territorio italiano allo scopo di presentare domanda di riconoscimento della protezione internazionale ovvero di protezione speciale, lasciando alle amministrazioni nazionali competenti la scelta degli strumenti più idonei per tutelare le ragioni degli attori.

3. Conclusioni

La sentenza del Tribunale di Roma è estremamente rilevante ed innovativa laddove riconosce la necessità di «espandere il campo di applicazione della protezione internazionale volta a tutelare la posizione di chi, in conseguenza di un fatto illecito commesso dalle autorità italiane, si trovi nell'impossibilità di presentare la do-

manda di protezione internazionale in quanto non presente nel territorio dello Stato, avendo le autorità dello stesso Stato inibito l'ingresso, all'esito di un respingimento collettivo, in violazione dei principi costituzionale e della Carta dei diritti dell'Unione Europea».

Quindi, il conseguente risarcimento, previsto dal Tribunale di Roma, rappresenta un importantissimo precedente.

Da ora in poi, chiunque pensi di attuare respingimenti collettivi, dovrà misurarsi con il quadro giurisprudenziale emerso dalla sentenza in questione. Sono evidenti la rilevanza e le potenziali ricadute, anche in termini numerici, della decisione in commento.

In particolare, la decisione apre uno scenario interessante sulle responsabilità delle autorità italiane nell'implementazione di misure che hanno trasformato i respingimenti in

⁷ Le SS.UU. della Corte di Cassazione 11 novembre 2008, n. 26972, ha ricondotto nell'ambito della categoria dei danni non patrimoniali tutti i danni risarcibili non aventi contenuto economico, in base al combinato disposto degli artt. 2043 e 2059 c.c., riconoscendo il diritto al risarcimento qualora il fatto illecito abbia violato in modo grave diritti inviolabili della persona, in quanto tali oggetto di tutela costituzionale, quali nel caso di specie il diritto a proporre domanda di protezione internazionale.

una progressiva delega alla Libia per il blocco dei migranti. Tale blocco, ha portato ai medesimi risultati in termini di mancata protezione internazionale, con la conseguenza che, i contenuti della sentenza *de qua* potrebbero interessare centinaia di migranti.

Va, infatti, ricordato, che la politica dei cosiddetti respingimenti collettivi fu uno dei cardini fondamentali delle misure adottate dall'allora Ministro Maroni, propagandando la necessità dei respingimenti per garantire la maggiore sicurezza del nostro Paese.

Con il Trattato di Amicizia, le due Nazioni avevano concordato una linea precisa sui respingimenti, ritenendo la Libia un paese in grado di accogliere chi veniva respinto, dunque lo strumento dei respingimenti poteva fungere da deterrente per nuove partenze.

Le conseguenze dei respingimenti furono visibili con lo scoppio della guer-

ra in Libia nel 2011. I respingimenti non sono più stati attuati nella forma vista nel 2009, infatti molti migranti furono respinti verso la Libia, ma dalla stessa Guardia Costiera libica e non da navi militari italiane.

È, comunque, fuori di dubbio che la sentenza in questione restituisce pieno significato all'articolo 10 della Costituzione, secondo il quale, lo ripetiamo, l'Italia garantisce asilo e protezione a chi nel proprio paese non gode delle libertà fondamentali per l'ordinamento italiano.

La sentenza, quindi, dovrebbe aprire, sia per il governo italiano, sia per la comunità internazionale in genere, una nuova fase volta a tutelare il pieno diritto all'asilo e alla protezione internazionale.

TRATTA DI ESSERI UMANI E SFRUTTAMENTO
LAVORATIVO IN AGRICOLTURA:
IL CASO DEI «BOSCHETARI»
NELLE SERRE DEL RAGUSANO

di Letizia Palumbo
(Research fellow, European University Institute (EUI)- Firenze;
Docente di Urban and Migration Studies, DEMS – Università di Palermo)

1. Il caso

Nel settembre del 2017, un cittadino rumeno si presentava presso gli Uffici della Questura di Ragusa denunciando di essere vittima di grave sfruttamento ad opera di un connazionale. L'uomo offriva un agghiacciante narrato delle modalità del suo trasferimento in Italia e forniva dettagli sull'attività lavorativa e sulle dure e degradanti condizioni in cui era costretto a lavorare, riferendo inoltre che altri suoi connazionali subivano le stesse forme di sfruttamento.

Le dichiarazioni del cittadino rumeno, corroborate dalle dichiarazioni di un altro connazionale e dalle acquisizioni di atti e prove relative ad un altro procedimento pendente presso la stessa, determinavano l'avvio di un'attività di indagine presso la Procura di Ragusa per il reato di cui all'articolo 603 bis del

codice penale ovvero «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro».

Dall'attività di indagine tuttavia emergevano indizi relativi al delitto di «tratta degli esseri umani» di competenza della DDA di Catania. In particolare, lo sviluppo dell'attività di indagine permetteva di ricostruire l'esistenza di un gruppo criminale finalizzato alla tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento lavorativo e composto da cittadini di nazionalità rumena, dimoranti in Italia e Romania. Il sodalizio criminale reclutava connazionali in Romania, convincendoli a trasferirsi in Italia, prospettando loro un impiego come braccianti agricoli con una retribuzione regolare. Molte delle persone reclutate, tra le quali anche minori, si trovavano in condizioni di vulnerabilità ed estremo bisogno, con un livello molto basso di istruzione. Da qui il termine «boschetari», ovvero senz'altro,

persone prive di tutto e quindi disposte a tutto, anche ad accettare condizioni di vita e di lavoro degradanti.

Questi cittadini rumeni venivano attirati con la promessa di una occupazione lavorativa e di una sistemazione abitativa dignitosa. Ma, una volta giunti a Ragusa, si trovavano invece ad affrontare una situazione di sfruttamento, di para-schiavismo: lavoravano con orari insostenibili senza percepire nessuna somma di denaro per l'attività svolta; venivano sottratti loro i documenti di identità; erano tenuti in una condizione di totale isolamento, non avendo la possibilità di comunicare liberamente con i familiari nei paesi di origine (i contatti erano consentiti solo sotto controllo del gruppo criminale), e costretti a vivere in abitazioni dislocate tra le serre del ragusano, fatiscenti e prive di riscaldamento. Inoltre, potevano solamente vestirsi con indumenti prelevati dai rifiuti e mangiare cibo di

pessima qualità, anche scaduto ed avariato, raccolto tra i rifiuti dei supermercati. In assenza di documenti e di denaro, era per loro impossibile lasciare l'Italia. I pochi che avevano provato a ribellarsi o a fuggire erano stati severamente puniti, con violenza inaudita.

Il sistema messo in atto era semplice: sapendo che il lavoro in agricoltura è spesso pagato «a cassetta», il sodalizio criminale mirava ad impiegare il maggior numero di lavoratori agricoli in modo da ricavare un compenso elevato, commisurato al lavoro svolto da questi braccianti, senza però corrispondere loro alcuna retribuzione. L'unico costo per il gruppo criminale era costituito dalle spese sostenute per garantire i mezzi di sussistenza ai braccianti; spese che venivano quindi contenute al minimo al fine di ottenere la massimizzazione dei guadagni.

Tra i braccianti vi erano anche giovani donne, alcune minorenni, che, oltre ad

essere vittime di tratta per sfruttamento lavorativo, venivano abusate sessualmente dal leader del gruppo criminale nonché «utilizzate» da quest'ultimo per prestazioni sessuali verso terzi in cambio di denaro e/o favori.

Nel maggio del 2018 veniva disposto il fermo dei cinque cittadini rumeni per i reati quali associazione per delinquere (Art. 416 c.p.), tratta di esseri umani (601 c.p.), prostituzione minorile (600 bis c.p.), e atti sessuali con minorenne (609 quater c.p.), sequestro di persona (605 c.p.). Il decreto di fermo veniva convalidato dal Gip di Ragusa che, dopo aver applicato la misura cautelare in carcere a tutti i soggetti sottoposti a fermo, trasmetteva gli atti al Gip di Catania competente per materia. Il Gip etneo oltre a rinnovare la misura cautelare già applicata, la estendeva ad ulteriori capi di imputazione, su richiesta della locale DDA. Inoltre, veniva disposta la misura della custodia in carcere

nei confronti di un sesto indagato non ancora rintracciato sul territorio nazionale.

Tre degli imputati venivano giudicati nelle forme del rito abbreviato, mentre i restanti tre sceglievano il rito ordinario.

2. La decisione del Giudice dell'Udienza Preliminare

Il 20 dicembre 2019, il Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Catania ha condannato il leader del sodalizio criminale a venti anni di reclusione per il reato di associazione per delinquere, riduzione in schiavitù, tratta di essere umani, anche di minori, e sfruttamento pluriaggravato della prostituzione, anche minorile. Per questi stessi reati sono state condannate anche altre due imputate facenti parte del gruppo criminale (condannate rispettivamente a diciassette anni e otto mesi e a dieci anni di reclusione).

Il Giudice ha inoltre disposto una provvisoria di 10.000 euro per ciascuna delle parti civili costituite: cinque vittime, CGIL di Ragusa e la cooperativa sociale Proxima.

3. Brevi riflessioni a margine della Decisione del Giudice dell'Udienza Preliminare

Sebbene sia necessario aspettare il deposito della motivazione¹ per un commento approfondito della sopra menzionata decisione del Giudice dell'Udienza Preliminare di Catania,

sembra plausibile ritenere che essa costituisca una tappa importante nella lotta allo sfruttamento lavorativo nel settore agro-alimentare nella cosiddetta «fascia trasformata»² del ragusano, e in generale in Italia. Questa sentenza, infatti, conferma tutte le ipotesi emerse dalle indagini e appare particolarmente interessante in quanto viene applicata la norma relativa al reato di tratta (Art. 601 c.p.) in un caso riguardante lo sfruttamento lavorativo di cittadini comunitari nel settore agricolo. Come è noto, la norma di cui all'Art.

601 c.p. è stata riformulata con il D. Lgs. 24/2014, attuativo della Direttiva 2011/36 sulla tratta³, al fine di definire il reato sulla scorta della normativa europea, che a sua volta riprende la definizione di tratta fornita dal Protocollo delle Nazioni Unite annesso alla Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000. In particolare, l'art. 601 c.p. prevede due fattispecie⁴. La prima consiste nel reclutare, introdurre nello Stato, trasferire fuori dallo Stato, trasportare, cedere l'autorità sulla persona, ospitare una o

¹ La motivazione verrà depositata entro sessanta giorni dalla data di pronuncia del dispositivo di sentenza (20 dicembre 2019).

² Per «fascia trasformata» si intende quella zona della Provincia di Ragusa tra i Comuni di Acate, Vittoria e Santa Croce Camerina, dove le culture stagionali sono state sostituite da quelle intensive attraverso il sistema della coltivazione in serra.

³ Direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, accessibile on line su

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>.

⁴ Art. 601 c.p. recita: «È punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l'autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di

necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi. Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età».

più persone che si trovano nelle condizioni di schiavitù definite dall'art 600 c.p. La seconda fattispecie consta di tre elementi costitutivi: la condotta (l'introduzione nel territorio, il trasferimento anche al di fuori di esso, il trasporto, la cessione di autorità, l'ospitalità), i metodi «coercitivi» (inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, d'inferiorità fisica o psichica o di necessità, promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità) e gli scopi (il fine di indurre o costringere la persona a prestazioni lavorative, sessuali, all'accattonaggio, al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi). Nel caso di minori, non è necessario vi sia stato uso dei suddetti metodi «coercitivi», in quanto la norma

(Art. 601 c. 2 c.p.) ritiene sufficiente che la condotta *latu sensu* di *abductio* al fine di sfruttamento sia posta in essere in danno di minore perché ricorra il reato in questione.

L'Art. 601 c.p., nella versione novellata dal D.Lgs n.24/2014, rivela interessanti possibilità applicative, in quanto permette di andare oltre l'idea tradizionale di tratta come fenomeno relativo soltanto al trasporto transnazionale: non punisce solamente il trasferimento attraverso i confini ma anche il fatto di trasportare all'interno del territorio, di ospitare una o più persone o di cedere l'autorità su di esse a terzi. Inoltre, a differenza della precedente formulazione della norma, non è necessario che le vittime siano nelle condizioni di schiavitù descritte all'art. 600 c.p. o che siano destinate ad esserlo. L'articolo 601 c.p. può essere dunque

applicato nei casi di sfruttamento che non integrano la riduzione in schiavitù e che spesso non sono connessi ad un precedente trasferimento della persona da un paese ad un altro.

Tuttavia, il numero dei procedimenti penali in cui viene contestato il reato di tratta, di cui all'art. 601 c.p., è ancora esiguo, e molti procedimenti riguardano casi di tratta finalizzati allo sfruttamento sessuale. Ciò sembra dipendere da diverse cause. Come alcune ricerche rivelano, spesso non è facile, soprattutto nei casi di sfruttamento lavorativo, dimostrare tutti gli elementi del reato. Inoltre, l'indeterminatezza di alcune nozioni, ad esempio quella di «situazione di vulnerabilità», costituisce sicuramente un altro fattore che ostacola l'applicazione di questo reato⁵. Alla luce di queste considerazioni, la

⁵ L. Palumbo, *Trafficking and Labour Exploitation in Domestic Work and the Agricultural Sector in*

Italy, Research project report, European University Institute, 2016 consultabile online su

<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42406>; F. Nicodemi, *La tutela delle vittime di tratta e del*

sentenza del Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Catania potrebbe costituire un importante contributo all'applicazione e interpretazione dell'art. 601 c.p. Se infatti, come pare, la decisione del Giudice è il frutto dell'accoglimento dell'impostazione accusatoria, un ruolo centrale sembrerebbe riconosciuto alla situazione di vulnerabilità e di necessità delle vittime, tanto da ritenere che l'abuso di questa situazione costituisca uno dei principali metodi «coercitivi» usati dal sodalizio criminale. Infatti, come emerge dalla Richiesta di Misura Cautelare della DDA del Tribunale di Catania, uno degli elementi chiave della costrizione coincideva con l'approfittamento della situazione di vulnerabilità e necessità delle vittime, al fine di indurle a prestazioni tali da comportarne lo sfruttamento.

Occorre a riguardo menzionare che la Direttiva 2011/36 sulla tratta definisce la «posizione di vulnerabilità» come «una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva e accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima» (Art. 2). A partire da questo presupposto, la Direttiva afferma che il consenso delle persone, rispetto a situazioni di sfruttamento e abuso, è irrilevante e pertanto non preclude la qualifica del reato di tratta.

La definizione di posizione di vulnerabilità offerta dalla Direttiva – definizione che purtroppo non è stata recepita nel nostro ordinamento – è importante in quanto si riferisce non solo alle caratteristiche personali che rendono un soggetto vulnerabile (ad es. essere un minore), ma anche ad una dimensione contestuale, «situazionale» – per

riprendere un termine adoperato da Mackenzie, Rogers e Dodds⁶ – della vulnerabilità. In altre parole, la condizione di vulnerabilità non connota solo caratteristiche intrinseche al soggetto ma anche una situazione ed è, quindi, determinata dall'intersezione tra fattori contingenti, sociali, economici, politici o ambientali.

La dimensione contestuale della vulnerabilità emerge con nitidezza anche nella Relazione Esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Lotta contro la Tratta di Esseri Umani del 2005 («Convenzione di Varsavia»). In questo documento si afferma esplicitamente che la «vulnerabilità può essere fisica, patologica, affettivo-familiare, sociale od economica. Questa situazione potrebbe, ad esempio, essere

grave sfruttamento: il punto della situazione oggi in Italia, 2016, consultabile online su

<http://www.asgi.it/notizia/look-out-report-sfruttamento-lavorativo-tratta-italia>.

⁶ C. Mackenzie, W. Rogers e S. Dodds, *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press, New York, 2014.

una situazione amministrativa precaria o illegale, una situazione di dipendenza economica o uno stato di salute fragile. In breve, si tratta dell'insieme delle situazioni di estrema difficoltà che possono indurre un essere umano ad accettare di essere sfruttato»⁷.

Il riferimento a questa concezione della condizione di vulnerabilità rappresenta un elemento centrale nella recente sentenza *Chowdury and others v. Grecia*⁸ della Corte europea dei Diritti Umani, che riguarda il caso di quarantadue cittadini del Bangladesh, senza permesso di soggiorno, impiegati in un'azienda di produzione di fragole nell'area di Manolada (nella Grecia me-

ridionale) in condizioni di sfruttamento e degrado. Accogliendo l'argomentazione dei ricorrenti, la Corte ha affermato che questi lavoratori erano stati sottoposti a lavoro forzato ed erano stati vittime di tratta, ai sensi dell'art. 3 Protocollo di Palermo e dell'art. 4 della Convenzione di Varsavia, e ha dunque condannato la Grecia per violazione degli obblighi positivi discendenti dall'art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu). Sebbene questa sentenza della Corte europea presenti alcuni profili di criticità, sui quali non è possibile soffermarci in questa sede⁹, ciò che appare interessante mettere in rilievo è l'attenzione dei giudici di Strasburgo

per quei fattori – più specificatamente la condizione di migranti irregolari e il rischio di essere arrestati, detenuti e deportati – che producono la situazione di vulnerabilità dei lavoratori del Bangladesh; una situazione in cui il soggetto non ha alternative valide e, dunque, non ha una reale possibilità di scelta. Proprio per questo, come la Corte europea ha precisato, non può considerarsi prestato volontariamente il lavoro che è ottenuto dal datore di lavoro approfittando di una posizione di vulnerabilità.

Va detto che, nel caso *Chowdury*, la dimensione contestuale della vulnerabilità dei lavoratori appare facilmente ac-

⁷ Relazione Esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Lotta contro la Tratta di Esseri Umani consultabile online su: <http://www.retepariopportunita.it/RetePariOpportunita/UserFiles/news/relazioneconsiglioeuropa.pdf>.

⁸ Corte Europea dei Diritti Umani, *Chowdury e altri c. Grecia*, ricorso n. 21884/15, sentenza del 30 marzo 2017 (www.echr.coe.int).

⁹ In particolare, la Corte non chiarisce i contorni e i rapporti tra le condotte di lavoro forzato e tratta. Al riguardo, si veda V. Milano, *Uncovering*

Labour Exploitation: Lights and Shadows of the Latest European Court of Human Rights' Case-law on Human Trafficking, in «Spanish Yearbook of International Law», 2017, pp. 83-115.

certabile in quanto è connessa soprattutto al loro stato di stranieri «irregolari». In altri casi, riguardanti, ad esempio, lavoratori migranti regolarmente soggiornanti o lavoratori nazionali, e dove i fattori che producono vulnerabilità sono più difficili da individuare e definire, può apparire più problematico accertare tale condizione da un punto di vista tecnico-giuridico¹⁰.

In questa prospettiva, la sentenza del Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Catania relativa al caso dei «boschetari» potrebbe rivelarsi di notevole importanza, laddove riconoscesse la posizione di vulnerabilità di lavoratori comunitari, mostrando in questo modo come lo status di cittadino dell'Unione europea non precluda

situazioni di vulnerabilità da cui possono trarre profitto dinamiche di sfruttamento e tratta.

Come emerge dalla Richiesta di Misura Cautelare della DDA del Tribunale di Catania, la posizione di vulnerabilità in cui si trovavano i lavoratori e le lavoratrici rumene è determinata dall'intreccio di diversi fattori economici, sociali e culturali, e corrisponde alla condizione di chi non ha altre alternative se non quella di sottoporsi allo sfruttamento. In questi casi, anche se i meccanismi di coercizione non sembrano facilmente identificabili, la libertà delle persone coinvolte è parziale e in gran parte apparente; per questa ragione, il loro consenso all'abuso è considerato irrilevante. Ciò non significa, tuttavia,

contestare che queste persone abbiano una propria *agency*, cioè – per dirla con Giddens¹¹ – la «capacità» di azione, e quindi di scelta, all'interno di un quadro di relazioni economiche, sociali, affettive e di potere. Come scrive Di Martino, negare l'*agency* individuale in nome dell'irrelevanza del consenso «potrebbe apparire controfattuale, espressivo di un atteggiamento paternalistico [...], e infine non conforme al principio di indisponibilità soltanto relativa dei beni personalissimi della libertà e dignità»¹². All'interno di una situazione di vulnerabilità, gli elementi di *agency*, che rimangono nella capacità di scelta da parte delle «vittime», non vanno confusi con la loro libertà,

¹⁰ UNODC, *Abuse of a Position of Vulnerability and other Means within the Definition of Trafficking in persons*, New York, 2013.

¹¹ A. Giddens, *La costituzione della società. Lineamenti di teoria della strutturazione*, Edizioni di

Comunità, Milano, 1990; S. De Pretis, *Tra "agency" e differenze. Percorsi del femminismo postcoloniale*, in «Studi Culturali», 2, 2005, pp. 259-290.

¹² A. Di Martino, *Sfruttamento del Lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Il Mulino, 2019, p. 162.

che viene invece compressa dall'assenza di alternative concrete e percorribili.

4. Oltre la repressione penale: azioni su più ambiti per intaccare un sistema di produzione

L'impiego di forza lavoro migrante (diversificata per nazionalità, genere e status giuridico-amministrativo) costituisce oggi una componente strutturale del sistema agro-alimentare italiano. Sebbene sia difficile accertare il numero esatto di lavoratori stranieri nell'agricoltura italiana, dai dati forniti dall'INPS risulta che tra i 1.035.645 lavoratori agricoli occupati nel 2016 quasi un terzo era rappresentato da migranti. Secondo i dati del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi

dell'economia agraria (CREA), che stimano anche la manodopera irregolare, nel 2015 il 48% circa della forza lavoro impiegata in agricoltura era composto da lavoratori stranieri (comunitari e non)¹³.

Come diversi studi denunciano ormai da tempo, i rapporti di lavoro nel sistema agro-alimentare italiano sono caratterizzati da irregolarità e sfruttamento. I braccianti agricoli, in particolare i braccianti migranti, spesso lavorano per 10-12 ore al giorno, a contatto diretto con fitofarmaci e diserbanti tossici, e devono resistere al caldo estivo e al freddo invernale per una paga decisamente inferiore al minimo salariale previsto dai contratti collettivi. Inoltre, la maggior parte di essi vive in condizioni di degrado, in baracche isolate,

tuguri fatiscenti o in tendopoli sprovviste di servizi e riscaldamento, che spesso si trovano in sobborghi urbani a diversi chilometri dai campi in cui lavorano¹⁴.

Queste forme di sfruttamento e di degrado le ritroviamo anche nelle serre della fascia trasformata nella Provincia di Ragusa. Qui, fin dalla fine degli anni Settanta, il passaggio da una produzione stagionale ad una permanente, attraverso il sistema della coltivazione in serra, ha comportato il reclutamento di una manodopera migrante che si contraddistingue per la sua stanzialità. Ciò rende la realtà ragusana differente e peculiare rispetto ad altri contesti agricoli italiani, dove i braccianti migranti permangono temporaneamente nelle zone di lavoro per poi spostarsi in

¹³ A. Corrado, F. Caruso, M. Lo Cascio, M. Nori, L. Palumbo e A. Triandafyllidou, *Is Italian agriculture a 'pull factor' for irregular migration – and, if*

so, why?, Report, Open Societies Foundation, European University Institute, 2018, consultabile online su <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/60950>.

¹⁴ A. Corrado, F. Caruso, M. Lo Cascio, M. Nori, L. Palumbo e A. Triandafyllidou, op. cit.

altre aree in funzione delle esigenze di produzioni stagionali. Va notato che, se prima i lavoratori migranti impiegati nelle serre del ragusano erano principalmente tunisini, dopo il 2007, con l'ingresso della Romania nell'Ue, si è registrato un graduale aumento dei braccianti rumeni. Questo processo è stato determinato da diversi fattori. In primo luogo, i lavoratori rumeni sono pagati meno dei tunisini, i quali sono più sindacalizzati e specializzati nel settore e hanno anche creato solide relazioni nella realtà sociale del luogo. Inoltre, molti rumeni sono disposti ad accettare condizioni di lavoro al di sotto degli standard previsti dalla contrattazione collettiva o addirittura tali da configurare situazioni di sfrutta-

mento, perché considerano questo faticoso impegno come un'esperienza di breve periodo, finalizzata esclusivamente a guadagnare i soldi da spedire a casa in Romania. A questo va aggiunto poi il fatto che l'impiego irregolare di lavoratori comunitari è meno rischioso per i datori di lavoro, in quanto di per sé non è sanzionabile penalmente, diversamente dall'impiego di lavoratori non comunitari privi di permesso di soggiorno.

Un'altra specificità del contesto ragusano è la rilevante presenza di donne migranti, provenienti principalmente dalla Romania, impiegate come braccianti nelle serre. Spesso queste donne lavorano nelle stesse condizioni di sfruttamento vissute dai braccianti uomini: 10-11 ore al giorno, temperature

altissime d'estate e basse d'inverno, respirando pesticidi, per un salario giornaliero di circa 25-30 euro. Inoltre, molte lavoratrici rumene, così come accade a molti lavoratori connazionali, vivono, anche con i loro bambini, in alloggi e baracche fatiscenti all'interno delle aziende agricole distanti chilometri dal primo centro abitato. In questo scenario di totale dipendenza dal datore di lavoro, di invisibilità e isolamento – dovuto anche all'assoluta mancanza di servizi pubblici di trasporto – lo sfruttamento di queste lavoratrici è spesso caratterizzato anche da ricatti e abusi sessuali. Le donne con responsabilità familiari, in particolare, risultano essere le più esposte a queste forme di abuso¹⁵.

¹⁵ L. Palumbo e A. Scirba, *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: The need for a human rights and gender based approach*, Study commissioned by

the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, consultabile online su [https://www.europarl.eu-](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2018/604966/IPOL_STU%282018%29604966_EN.pdf)

[ropa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2018/604966/IPOL_STU%282018%29604966_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2018/604966/IPOL_STU%282018%29604966_EN.pdf).

Fino a qualche anno fa, un ulteriore aspetto che distingueva la realtà ragusana era l'assenza di un sistema di caporalato. Casi recenti, come quello dei «boschetari», rivelano però come si siano sviluppate, pure in questo territorio, forme di intermediazione illecita di manodopera, anche se le modalità e le proporzioni di questo fenomeno sono molto diverse da quelle che contrassegnano il caporalato in altre zone italiane.

Al netto della diversità dei contesti, è possibile comunque affermare che a Ragusa, come in altre aree agricole nazionali, lo sfruttamento del lavoro, in particolare del lavoro migrante, costituisce una delle principali strategie per ridurre i costi di produzione¹⁶, anche

per far fronte ad una riorganizzazione delle catene agroalimentari che vede le aziende agricole esposte a forti pressioni, a monte e a valle. In questa prospettiva, l'intermediazione illegale di manodopera rappresenta una delle forme attraverso le quali gli imprenditori ottengono maggiore flessibilità e un abbassamento considerevole del costo del lavoro.

Alla luce di queste considerazioni, se è vero che la sentenza del Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale di Catania relativo al caso dei «boschetari» potrebbe segnare un passaggio importante nell'applicazione dell'art. 601 c.p. e in generale nel contrasto alla tratta e allo sfruttamento lavorativo, va ribadito che un'efficace lotta a questi

fenomeni, specie nel settore agricolo, non può certamente limitarsi a colpire i «caporali» o i «trafficienti». Sono infatti necessarie azioni capaci di intaccare un sistema complesso di produzione, in cui vari attori – dagli imprenditori, ai caporali, alle grandi catene di distribuzione – cercano, a diversi livelli, di ridurre il costo del lavoro e di massimizzare i propri profitti, compiendo e violando i diritti dei lavoratori fino a rendersi responsabili e/o complici di forme di sfruttamento e tratta. In questa prospettiva, la Legge n. 199/2016 sul contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura¹⁷ configura un passo in avanti di notevole rilievo. In particolare, la legge ha riformulato il

¹⁶ A. Corrado, M. Lo Cascio e D. Perrotta, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in «Meridiana», 93, 2019, pp. 9-26.

¹⁷ Legge 29 ottobre 2016, n. 199 *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*, consultabile online su:

<https://www.asaps.it/56975- legge 29 ottobre 2016 n 199 disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni .html>.

reato di cui all'Art. 603-bis del codice penale incriminando anche i datori di lavoro (e non più solo gli intermediari illeciti, come nella precedente formulazione del reato) che sfruttano i lavoratori approfittando del loro stato di bisogno. La legge 199 ha prodotto diversi arresti, sia di imprenditori che di caporali, e l'apertura di indagini da parte di diverse Procure - circa trenta, come rivelano i rapporti del Laboratorio organizzato dall'Altro Diritto Centro Interuniversitario di Ricerca con la Flai Cgil¹⁸. Al riguardo va ricordato che, come menzionato sopra, l'attività di indagine nel caso dei «boschetari» ha preso avvio nell'ambito di un fascicolo aperto presso la Procura di Ragusa per il reato di cui all'art. 603 bis c.p. Il fascicolo è stato successivamente trasmesso alla

DDA di Catania per l'emersione di indizi relativi al reato di tratta.

La legge n. 199/2016 conta già, quindi, importanti risultati dal punto di vista repressivo. Tuttavia, occorre ancora rafforzare i percorsi di assistenza e protezione delle vittime. Inoltre, l'altra vera sfida è dare realmente corpo alla seconda parte della legge, che prevede, nello specifico, l'articolazione della Rete del lavoro agricolo di Qualità in «sezioni territoriali» per lo sviluppo di politiche efficaci e sperimentali sul collocamento, sul trasporto e sulla sistemazione abitativa dei lavoratori. I dati al riguardo non sono purtroppo confortanti. L'attivazione di queste sezioni territoriali procede molto lentamente. Ciò è probabilmente dovuto allo scarso livello di collaborazione sia tra i diversi enti istituzionali coinvolti, che da parte

delle aziende. Su un totale di 740.000 aziende agricole in Italia, fino al 2018 solo 1.300 avevano aderito alla Rete¹⁹. Resta evidente, dunque, che fenomeni socio-economici complessi, come lo sfruttamento lavorativo in settori quali l'agricoltura, non possano essere affrontati soltanto con lo strumento della repressione penale. È necessario l'adozione di interventi che agiscano su più ambiti - politiche migratorie, agricole, del lavoro, sociali e di genere - in modo coerente e coordinato, ponendo al centro la tutela dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici.

¹⁸ E. Santoro e C. Stoppioni, *Sfruttamento, pregi e limiti della legislazione italiana*, 2018 consulta-

bile online su: <http://www.rassegna.it/articoli/sfruttamento-pregi-e-limiti-della-legislazione-italiana>.

¹⁹ A. Corrado, F. Caruso, M. Lo Cascio, M. Nori, L. Palumbo e A. Triandafyllidou, op. cit.

VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI, VICENDA PERSONALE DEL RICHIEDENTE PROTEZIONE INTERNAZIONALE E SITUAZIONE DEL PAESE D'ORIGINE: QUALI I “CONFINI” PER UNA CORRETTA APPLICAZIONE DEL DIRITTO?

di Benedetto Antonino Trapani

(Dottore in Sviluppo economico e cooperazione internazionale, Università degli Studi di Palermo)

1. Il caso

Nel 2017, uno straniero di nazionalità senegalese (S. F. n.d.r.), presentava al Tribunale di Bari, domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato e, in subordine, della protezione sussidiaria o per motivi umanitari. L'istanza era incentrata sul significativo livello d'instabilità e conflittualità interna presente in Senegal, tale da mettere in grave e serio pericolo i diritti fondamentali dell'uomo. Il Tribunale rigettava integralmente la richiesta, in quanto considerava insussistenti le suddette condizioni. Avverso l'ordinanza, il ricorrente proponeva appello alla Corte competente, che confermava la decisione di primo grado, non concedendo quindi alcuna forma di protezione. Di fronte al nuovo diniego, l'appellante presentava ricorso in Cassazione, lamentando diverse violazioni. Procedendo con ordine, saranno presentate prima le con-

testazioni di portata più generale, per poi passare a quelle più specifiche. In primo luogo, viene lamentata la violazione dell'art. 2 della Costituzione, secondo il quale: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Proseguendo, il ricorrente si duole per la mancata attuazione dell'art. 11 della Legge n. 881 del 1977¹, ai sensi del quale: «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che include una alimentazione, un vestiario, ed

¹ Tale legge ha ratificato e reso esecutivo il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati a New York, rispettivamente, il 16 e il 19 Dicembre del 1966.

un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso». Secondo il ricorrente, sarebbe stato violato anche l'art. 5 del Testo Unico sull'immigrazione, relativo al permesso di soggiorno. In particolare, il sesto comma - di cui è contestata l'errata applicazione in relazione al caso concreto - recita: «il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o

internazionali dello Stato italiano». Con riferimento al mancato apprezzamento della domanda di protezione umanitaria, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 8 del D.Lgs. n. 25 del 2008, nel quale vengono enunciati i tre criteri applicabili all'esame delle domande: «1. Le domande di protezione internazionale non possono essere respinte, né escluse dall'esame per il solo fatto di non essere state presentate tempestivamente. 2. La decisione su ogni singola domanda deve essere assunta 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. 3. Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commis-

sione nazionale sulla base dei dati forniti dall'ACNUR, dal Ministero degli affari esteri, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali, (...) e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative». Inoltre, in relazione al medesimo D.Lgs., S.F. si duole per la violazione dell'art. 32, riferendosi, principalmente, al terzo comma, secondo il quale: «nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». In-

fine, non avendo riconosciuto alcun tipo di protezione, in relazione alla conseguente espulsione, si contesta la violazione del principio di *non-refoulement*, enunciato dall'art. 19 del Testo Unico sull'immigrazione: «In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione»². In sintesi, il ricorrente ha molto insistito sulla situazione (a suo parere critica) del Senegal, quale motivo sufficiente per il riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale. Inoltre, la

² Il secondo comma prevede delle eccezioni derivanti da motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.

decisione impugnata risulterebbe viziata dal mancato adempimento dell'obbligo di cooperazione istruttoria, che consiste nel potere, da parte del giudice, di assumere informazioni e acquisire la documentazione necessarie alla decisione di cui è investito. Appare evidente che le problematiche emergenti vertono su un preciso dilemma: fermi gli obblighi derivanti dalle Convenzioni e dai Trattati internazionali sulla protezione e la promozione dei diritti fondamentali dell'uomo, quali sono i parametri per l'accoglimento della richiesta? Al riguardo, il tema della generale violazione dei diritti umani nel Paese di provenienza, risulta di per sé sufficiente per accogliere domande come quella in esame, o esistono delle restrizioni derivanti da una lecita ingerenza dell'interesse pubblico su quello privato di un richiedente protezione internazionale? La decisione della Cor-

te di Cassazione³, qui in commento, aiuta a delineare le questioni rilevanti in tale direzione.

2. Decisione della Corte

Il Collegio, ai fini della propria decisione, ha trattato unitariamente i motivi del ricorso, giacché il gravame ruota attorno alla negata concessione di qualsiasi forma di protezione, derivante dal mancato apprezzamento della situazione del Senegal. Secondo la Suprema Corte il ricorso è infondato e va respinto. L'istante avrebbe sottolineato come il Paese in questione fosse connotato da «gravissime ed oggettive difficoltà economiche, di diffusa povertà e di limitato accesso per la maggior parte della popolazione ai più elementari diritti inviolabili della persona, tra cui il diritto alla salute e all'alimentazione». Tuttavia, lo straniero non ha dichiarato alcunché ri-

guardo alla specifica lesione della sfera dei propri diritti personali, limitandosi ad un generico cenno relativo ad una menomazione delle proprie condizioni di salute ed alla possibilità di subire nuove persecuzioni⁴. La presunta violazione dei principi di diritto della Costituzione e dei Patti internazionali che tutelano la vita privata e i diritti fondamentali di ogni individuo, nonostante siano stati presi in considerazione, non risultano centrali nella pronuncia della Corte, che verte bensì sulla corretta interpretazione dell'art. 5 del Testo Unico sull'immigrazione, prontamente individuato come elemento discriminante in questa, nonché nelle future scelte. La sentenza qui in commento interpreta l'articolo ritenendo che la volontà del legislatore sia

³ Cass. Civ., Sez. IV, 08 Gennaio 2019, n. 231.

⁴ Nel ricorso viene dichiarato che il ricorrente è stato vittima di persecuzioni per motivi religiosi; i giudici di merito, però, hanno escluso la credibilità della narrazione.

stata quella di predisporre uno strumento duttile, quale il permesso umanitario, con cui si demanda al giudice l'esistenza o meno dei "seri motivi", attraverso l'esame concreto ed effettivo di tutte le peculiarità rilevanti nel singolo caso. La violazione generale dei diritti umani costituisce senza dubbio un elemento necessario da prendere in esame nella definizione della posizione del richiedente, ma ciò deve correlarsi alla sua vicenda personale, attraverso la valutazione delle ragioni che inducono lo straniero ad abbandonare il proprio Paese e le circostanze di vita che, anche in ragione della sua storia personale, si troverebbe a dover affrontare nel medesimo Paese. La mancata prova da parte del richiedente di tali elementi, esclude anche la contestata violazione del principio di *non-refoulement*, in quanto, dalle informazioni a disposizione del giudice di merito, il Senegal non

può essere considerato un Paese insicuro⁵. Con riferimento all'allegazione dei fattori personali di vulnerabilità, richiamando consolidata giurisprudenza in tema, la Corte ribadisce che l'onere di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato spetta all'istante, pena l'impossibilità per il giudice di introdurli d'ufficio nel giudizio⁶. Alla luce di ciò, anche il motivo relativo alla mancata cooperazione istruttoria risulta inammissibile: l'indeterminatezza della narrazione, infatti, non giustificerebbe la spendita dei poteri istruttori officiosi assegnati al giudice in merito a giudizi vertenti sulle diverse forme di diritto d'asilo, in quanto non si sarebbe saputo ove indirizzare

l'indagine. Dunque, nonostante siano stati predisposti numerosi strumenti legislativi a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo (cittadino o straniero che sia), il principio cardine del diritto, ovvero quello della sua certezza, determina un ruolo attivo, sia del giudice che del ricorrente, nel definire la concretezza della situazione in analisi, non limitandosi ad astrazioni generali, pena l'impossibilità di attivare il diritto che ne potrebbe conseguire.

3. Considerazioni conclusive

Un contesto di generale e non specifica compromissione dei diritti umani nel Paese di provenienza non integra, di per sé, solo ed astrattamente considerato, i seri motivi di carattere umanitario, o derivanti da obblighi internazionali o costituzionali, cui la legge subordina il riconoscimento della protezione umanitaria. Nonostante sia pacifico che, in quanto firmataria di

⁵ Lo strumento principalmente utilizzato è il rapporto E.C.O.I. (*European Country of Origin Information*), un rapporto che fornisce informazioni aggiornate e di alta qualità sul Paese di origine, utili per tutti gli attori coinvolti nei casi di richiesta d'asilo.

⁶ Cfr. Cass. Civ., Sez. I, 23 Febbraio 2018, n. 4455.

Convenzioni e Trattati internazionali sulla protezione e la promozione dei diritti fondamentali dell'uomo, l'Italia ha l'obbligo di garantire tali diritti agli stranieri, ciò (come la sentenza ha indicato) non comporta l'accoglimento sistematico di ogni tipo di richiesta presentata: non sarebbe altrimenti necessaria la fase processuale dell'istruttoria. In primo luogo, infatti, l'apprezzamento delle condizioni atte a legittimare il riconoscimento della protezione internazionale umanitaria, va condotto seguendo il principio dell'individualizzazione della situazione di vulnerabilità: la valutazione deve (necessariamente) correlarsi alla vicenda personale del richiedente. Se così non fosse, si finirebbe per prendere in considerazione non già la situazione particolare del singolo soggetto, ma piuttosto solo quella del Paese d'origine, in termini del tutto generali e astratti, ciò in contrasto col

parametro normativo dell'art. 5 del Testo Unico sull'immigrazione. In ogni caso, per una maggiore e giusta tutela dell'individuo, è prevista dall'art. 14, lett. c), D.Lgs. n. 251/2007, la fattispecie eccezionale di "violenza indiscriminata", che prescinde in un certo senso e in una certa misura dall'esame della situazione concreta del singolo richiedente. Secondo le indicazioni ermeneutiche impartite dalla Corte di Cassazione, ai fini del riconoscimento della protezione, la nozione di violenza indiscriminata, in conformità con la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea⁷, va interpretata nel senso che il livello o il grado di violenza deve essere talmente elevato da far ritenere che il solo rinviare nel Paese di origine il migrante possa, in ragione della mera presenza nel territorio, determina-

re un rischio effettivo di subire detta minaccia⁸.

La proposizione di un ricorso in materia di protezione internazionale dello straniero, in ogni caso, non si sottrae all'applicazione del principio dispositivo: il ricorrente ha l'onere di indicare i fatti costitutivi del diritto azionato⁹. L'obbligo di cooperazione istruttoria, infatti, non incide sul piano dell'allegazione ma su quello della prova¹⁰. L'interpretazione fornita dalla Corte appare conforme agli obiettivi sia del legislatore sovranazionale che nazionale. La loro volontà è stata quella di predisporre strumenti capaci di adattarsi ad un fenomeno in continua evoluzione, le cui dinamiche hanno determinato la necessità di definire diverse tipologie di protezione, che attivano a loro volta diverse categorie

⁷ Cfr. Corte di Giustizia, Grande Sez., 18 Dicembre 2014; C-542/13, par. 36; C-285/12; C-465/07.

⁸ Cfr. Cass. Civ., 19 Aprile 2019, n. 11106.

⁹ Cfr. Cass. Civ., 28 Settembre 2015, n. 19197.

¹⁰ Cfr. Cass. Civ., 19 Aprile 2019, n. 11106

di diritti. Il lavoro ermeneutico della Giurisprudenza, in questo senso, risulta fondamentale e, soprattutto, necessario. L'individualizzazione dei fattori di vulnerabilità determina allora sia la certezza delle categorie di persone che quelle dei diritti ad esse garantiti, universalmente ed indiscriminatamente. Tutte le forme di protezione del cittadino straniero si fondano su tre pilastri: l'impedimento all'espulsione; la possibile grave violazione di diritti umani fondamentali in caso di rimpatrio; l'assenza di protezione da parte delle autorità del Paese d'origine. Lo sviluppo normativo nazionale e internazionale, in effetti, è principalmente costruito su quest'ultimo punto: la necessità della mancanza di protezione da parte del Paese di nazionalità del richiedente (o di precedente stabile residenza, in caso di apolidia): «il proposito del diritto internazionale dei rifugiati non è quello di rimpiazza-

re la regola primaria per la quale gli individui devono guardare al proprio Stato di nazionalità per la protezione, ma semplicemente di fornire una rete di sicurezza nel caso in cui lo Stato fallisca nell'adempimento delle sue fondamentali responsabilità di protezione»¹¹. È lo Stato di nazionalità a dover dare protezione, perché esso nasce proprio in considerazione della necessità della persona di trovare una forza idonea a proteggere la propria vita, la propria incolumità ed i propri beni. In quest'ottica, è naturale che in ambito di protezione internazionale umanitaria si generi uno scontro tra gli interessi dello Stato, in questo caso garantiti da una legislazione conforme alla normativa internazionale, e quelli di

un richiedente protezione. Con ciò, non si vuole affermare la volontà di limitare la garanzia di questi diritti o di escludere certi individui dalle forme di protezione previste dai vari ordinamenti, anzi: nel definire cosa rende legittima una domanda di protezione internazionale (nelle sue diverse forme) e chi può presentarla, lo Stato non solo si tutela da quelle che potrebbero risultare *false applications*, ma allo stesso tempo garantisce a chi davvero ne è titolare, che i suoi diritti vengano attivati e rispettati, evitando il presentarsi di situazioni discriminanti o atipiche.

¹¹ J. C. Hathaway, *International refugee law: the Michigan Guidelines on the internal protection alternative*, University of Michigan Law School, 11 Aprile 1999, p. 131. Consultabile su: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1298&context=articles>.

**IL DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE E IL SUPERIORE INTERESSE
DEL MINORE PREVALGONO SULLE RAGIONI DELL'ESPULSIONE
(ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA) SULLA BASE DI UNA
VALUTAZIONE PONDERATA DEL CASO CONCRETO**

di Alessandra Pera

(Professore Associato di Diritto Comparato, Dipartimento di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali,
Università degli Studi di Palermo)

1. Il caso

Due coniugi di nazionalità albanese nel 2015 chiedevano al Tribunale per i Minorenni di l'Aquila l'autorizzazione a restare in Italia per occuparsi dei due figli minorenni, che si trovavano sul territorio italiano. I ricorrenti evidenziavano la necessità per minori di essere assistiti ed educati da entrambi i genitori, ai fini di una crescita serena ed a salvaguardia dell'unità familiare. Nel 2016, però, il Tribunale per i Minorenni rigettava il ricorso, ritenendo che non fossero stati provati i «gravi motivi», necessari, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 286/1998, cd. Testo Unico Immigrazione (d'ora in poi T.U.), ai fini dell'autorizzazione richiesta e, inoltre, sottolineava che il marito era stato arrestato (non per la prima volta e nelle more del giudizio) per violazione della normativa in materia di stupefacenti. I coniugi proponevano appello e la Corte competente confermava la deci-

sione di primo grado, evidenziando che il T.U. consente il rilascio dell'autorizzazione in presenza di gravi motivi e per un periodo di tempo determinato. I motivi rilevanti devono riguardare lo sviluppo psicofisico del minore, che si trova sul territorio italiano, tenuto conto dell'età e delle sue condizioni di salute. Nel caso concreto, però, i coniugi-genitori non avevano indicato la necessità di restare in Italia come transitoria, quanto piuttosto destinata a durare finché i figli fossero diventati economicamente ed affettivamente autosufficienti. Inoltre, la stessa Corte d'Appello confermava che i precedenti penali del padre erano incompatibili con la permanenza in Italia e avrebbero giustificato, in astratto, la revoca dell'autorizzazione e, in concreto, il diniego.

I coniugi, tuttavia, proponevano ricorso in Cassazione e, vista la complessità e rilevanza delle questioni sottoposte

alla Corte, nonché l'esistenza di precedenti decisioni di segno opposto, si sono pronunciate le Sezioni Unite della Corte¹.

Prima di proseguire con l'analisi della decisione in commento, è opportuno riportare il testo dell'art. 31 T.U., visto che la questione verte sulla corretta interpretazione delle norme in esso contenute: «1. Il figlio minore dello straniero con questi convivente e regolarmente soggiornante è iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino al compimento del quattordicesimo anno di età e segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive, ovvero la più favorevole tra quelle dei genitori con cui convive. Fino al medesimo limite di età il minore che risulta affidato ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è iscritto nel permesso di

¹ Cass. Civ., SS.UU., 12 giugno 2019, n. 15750.

soggiorno o nella carta di soggiorno dello straniero al quale è affidato e segue la condizione giuridica di quest'ultimo, se più favorevole. L'assenza occasionale e temporanea dal territorio dello Stato non esclude il requisito della convivenza e il rinnovo dell'iscrizione.

2. [...]². 3. Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I prov-

vedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza.

4. Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero, il provvedimento è adottato, a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore, su richiesta del questore, dal tribunale per i minorenni. Il Tribunale per i minorenni decide tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni».

2. Decisione delle Sezioni Unite

La Suprema Corte parte dal dato letterale dell'art. 31, comma 3, secondo cui l'autorizzazione in deroga è revocabile *ante tempus*, non solo per intervenuta cessazione dei gravi motivi che ne avevano giustificato il rilascio, ma anche per condotte del familiare (auto-

rizzato) che si rivelino contrarie alle esigenze del minore o incompatibili con la permanenza in Italia.

La *ratio* è assicurare che la fattispecie permissiva non si risolva in un evento controproducente per il fanciullo o intollerabile per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato. Ad una lettura attenta, la norma non consente di ritenere che l'attività incompatibile con la permanenza in Italia sia destinata a rilevare soltanto se sopravvenuta.

Secondo la lettura del Collegio, infatti, l'art. 31, comma 3, nel prevedere le attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia, presenta una *ratio* destinata ad esplicitarsi, con una sua intrinseca coerenza, non solo nella fase successiva all'autorizzazione (per la quale è espressamente prevista la revoca in presenza di condotte contrarie agli interessi del minore o tali da turbare gravemente la tranquillità e la

² Comma abrogato dalla L. 7 luglio 2016, n. 122.

sicurezza della popolazione), ma anche, *ab origine*, ai fini del rilascio della stessa.

Questa soluzione interpretativa è quasi ovvia nelle ipotesi di attività del familiare incompatibili con i bisogni del minore. Infatti, l'autorizzazione temporanea all'ingresso o alla permanenza del familiare richiedente, in deroga all'ordinario regime giuridico disciplinante il soggiorno in Italia dello straniero, si giustifica, in quanto egli svolge la propria funzione genitoriale a beneficio del minore e del suo sviluppo psicofisico. Diversamente, si verrebbe a contraddire lo scopo stesso della norma, che prevede il rilascio dell'autorizzazione per un periodo di tempo determinato in favore dell'adulto richiedente, come risposta alla primaria esigenza di assistenza del minore, onde evitargli il pregiudizio conseguente al venir meno della effettività della vita familiare e della

relazione genitoriale. Ne consegue che comportamenti del familiare incompatibili con le esigenze del minore dovranno indurre il Tribunale per i Minorenni a negare l'autorizzazione (o a revocarla in caso di condotte sopravvenute). L'ordinamento giuridico, infatti, non può prescindere dalla verifica che tra il genitore richiedente e il minore sussista realmente un rapporto affettivo significativo, poiché tale verifica è presupposto per valutare la sussistenza dei gravi motivi. I due giudizi di ponderazione sono inscindibili³.

La soluzione interpretativa è analoga nell'ipotesi di attività del familiare incompatibili con la permanenza in Italia. L'introduzione di tale parametro esterno rispetto al bene giuridico pro-

tetto dalla norma dimostra, infatti, che il legislatore ha inteso tutelare anche l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, affidando al Tribunale per i Minorenni, già al momento del rilascio dell'autorizzazione, un giudizio di bilanciamento tra la protezione del benessere psicofisico del minore (incluso il suo diritto all'unità familiare), al cui scopo la presenza dell'adulto in Italia è finalizzata, e la tutela di quelle esigenze.

Dunque, il preminente diritto del minore a non vedersi privato della figura genitoriale, fino ad allora presente nella sua vita di relazione, non è assoluto, ma ammette limitazioni e compressioni, ove risulti che il familiare richiedente l'autorizzazione abbia posto in essere un'attività incompatibile con la permanenza in Italia, tale da rappresentare una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale. Con il comma 3

³ L'esigenza di dare rilievo a tale ipotesi, già nella fase del rilascio, era già stata riconosciuta in Cass. Civ., n. 14238/2018, in ragione della natura stessa dell'autorizzazione.

dell'art. 31, il legislatore ha inteso perseguire l'interesse del minore nel grado più elevato possibile, assicurandogli il godimento pieno del suo diritto fondamentale all'effettività della vita familiare e della relazione con i propri genitori, ma nel rispetto di ordine pubblico e sicurezza nazionale, valori fondamentali dell'ordinamento giuridico, al pari dei primi.

Dunque, quale è la portata della norma di cui all'art. 31, comma 3, che - in presenza dei gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore - configura il rilascio dell'autorizzazione alla permanenza o all'ingresso del familiare come possibile anche in deroga alle altre disposizioni del (...) testo unico?

Tale deroga riguarda tutte le disposizioni che nel testo unico limitano l'ingresso degli stranieri nel territorio italiano o il rilascio del permesso di soggiorno o il suo rinnovo, anche avu-

to riguardo ai soggetti con precedenti penali, in alcuni casi più gravi condannati con sentenza non definitiva o che siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato⁴. Pertanto, l'autorizzazione, ai sensi dell'art. 31, comma 3, T.U., non può essere negata automaticamente, in base al solo rilievo della subita condanna per determinati reati.

Le SS.UU. evidenziano che i beni giuridici coinvolti sono fondamentali, per cui la valutazione non può essere frutto di una generalizzata e automatica presunzione astratta di pericolosità assoluta, stabilita dallo stesso testo unico con riguardo alla disciplina dell'ingresso e del soggiorno nel territorio nazionale, senza lasciare spazio a un circostanziato esame della situa-

zione del minore e del familiare richiedente⁵.

Le stesse Sezioni Unite della Cassazione nel 2010⁶ avevano ritenuto che l'art. 31, comma 3, T.U., svolge la funzione di norma di chiusura del sistema di tutela dei minori stranieri, prevedendo un'eccezione alla disciplina sull'ingresso e il soggiorno dello straniero quando ricorrano le condizioni per salvaguardarne il preminente interesse, in situazioni nelle quali la separazione dal familiare potrebbe pregiudicarne gravemente l'integrità psicofisica. In questo precedente, la Su-

⁵ Così, ad esempio, la verifica di un percorso di reinserimento sociale concretamente dimostrato e la sussistenza di una relazione genitoriale positiva possono giustificare la speciale autorizzazione al soggiorno, nonostante la riportata condanna, da parte del familiare, per uno dei titoli di reato elencati nell'art. 4, comma 3, del testo unico, che in via generale precludono l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato.

⁶ Cfr. Cass. SS. UU., n. 21799/2010.

⁴ Cfr. gli artt. 4, comma 3, e 5, commi 5 e 5-bis.

prema Corte aveva precisato, inoltre, che la temporanea autorizzazione alla permanenza in Italia del familiare del minore non richiede necessariamente l'esistenza di situazioni di emergenza o di circostanze contingenti ed eccezionali relative alla salute del minore. L'art. 31, comma 3, infatti, ha un campo di applicazione più ampio rispetto all'emergenza sanitaria o all'ipotesi di patologie e malattie del minore. La norma intende, secondo le SS.UU., proteggere il soggetto vulnerabile da qualsiasi danno effettivo, concreto, percepibile e oggettivamente grave, che, in ragione dell'età o del complessivo equilibrio psicofisico, potrebbe derivare al minore a causa dell'allontanamento improvviso del familiare o del suo definitivo sradicamento dall'ambiente nel quale è cresciuto (in caso di rimpatrio dell'intero nucleo familiare, a seguito della revoca

dell'autorizzazione al soggiorno in deroga al parente).

È evidente che si tratta di situazioni che non si prestano ad essere preventivamente ed aprioristicamente tipizzate e catalogate, ma richiedono un attento esame del caso concreto, delle relazioni familiari coinvolte e del loro effettivo e reale articolarsi nella vita del nucleo familiare.

La giurisprudenza successiva al 2010 ha sviluppato i principi fin qui enunciati, interpretando in senso ampio i gravi motivi connessi con lo sviluppo psico-fisico del minore, per cui l'interesse del familiare all'autorizzazione alla permanenza o all'ingresso sul territorio nazionale riceve tutela in via riflessa ovvero se e nella misura in cui sia funzionale a salvaguardare il vero bene giuridico protetto dalla norma: il superiore interesse del minore, che resta la ragio-

ne unica del provvedimento di autorizzazione⁷.

In sostanza, il giudice, investito della richiesta di autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, è chiamato in primo luogo ad accertare la sussistenza di gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore che si trova nel territorio italiano; esaurito positivamente tale accertamento, a fronte del compimento da parte del familiare istante di attività incompatibili con la permanenza in Italia, potrà negare l'autorizzazione soltanto all'esito di un esame complessivo della sua condotta, svolto in concreto e non in astratto, cui segua un attento giudizio di bilanciamento tra l'interesse statuale alla tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale e il

⁷ K. Mascia, *Permesso di soggiorno: anche lo straniero con precedenti penali può averne diritto per accudire il figlio minore che si trova in Italia*, in «Diritto e Giustizia», 108, 2019, p. 3.

preminente interesse del minore⁸. Pertanto, avuto riguardo al caso di specie, il ricorso viene accolto e la Cassazione rinvia alla Corte di Appello, affinché proceda all'esame del caso attraverso il bilanciamento di cui si è detto.

3. La ricerca del corretto bilanciamento degli interessi confliggenti

L'interpretazione offerta dalla Cassazione nella sentenza in commento appare rispettosa dei principi e valori oggettivamente espressi dal legislatore a livello sovranazionale e nazionale. Alla protezione dei diritti del fanciullo si rivolgono, in particolare, fonti sovranazionali e internazionali. Più specificatamente, l'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede che «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata

e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto, a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui»⁹.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce il diritto alla vita privata e familiare (art. 7), e che i minori hanno «il diritto alla protezione e alle cure necessarie per il

loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. 2. In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente. 3. Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse» (art. 24).

Inoltre, la Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, statuisce che in tutte le decisioni relative ai minori l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente (art. 3) e obbliga gli Stati a vigilare affinché il fanciullo non sia separato dai suoi ge-

⁸ Cfr. Cass. Civ., n. 14238/2018.

⁹ Per una sintesi sulla giurisprudenza della Corte Edu in materia, si veda European Court of Human Rights, *Guide on article 8 of the European Convention on Human Rights*, in https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf.

nitore, se non in casi specifici e controllati (art.9).

Al livello nazionale, analizzando la Costituzione italiana, vengono in considerazione: l'art. 2 Cost., che tutela i diritti fondamentali di ogni individuo, e quindi anche del minore, nelle formazioni sociali in cui egli è inserito (e dunque in primo luogo nella famiglia); l'art. 3 Cost., che impegna i pubblici poteri a garantire (e a rimuovere ogni ostacolo ad) un compiuto ed armonico sviluppo della sua personalità; l'art. 29 Cost., che riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio; l'art. 30 Cost., sugli obblighi dei genitori di educare, mantenere, istruire i figli, cui corrispondono speculari diritti dei figli; e l'art. 31 Cost., che sancisce gli obblighi positivi dello Stato di aiutare e sostenere la famiglia per l'adempimento dei relativi compiti, e di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù.

A livello di legislazione ordinaria, assumono rilievo, tra gli altri: la L. 4 maggio 1983, n. 184, art. 1, che enuncia il diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia; l'art. 337-ter c.c., che tutela il diritto del figlio minore ad un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori e di ricevere cura, educazione, istruzione e all'assistenza morale da parte di entrambi.

Più specificatamente con riferimento alla materia che qui interessa, l'art. 5, comma 5, T.U. prevede che: «Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e

dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese di origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

Inoltre, l'art. 13, comma 2-bis), T.U., stabilisce che - nell'adottare il provvedimento di espulsione nei confronti dello straniero, che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, o del familiare ricongiunto - si tenga anche conto della natura ed effettività dei vincoli familiari dell'interessato, nonché della durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

Rileva, altresì, l'art. 28, comma 3, T. U., che stabilisce che: «In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considera-

zione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata a resa esecutiva ai sensi della L. 27 maggio 1991, n. 1761».

Alcune delle norme appena menzionate, che riguardano stranieri che soggiornano in Italia in relazione ad uno specifico titolo connesso a ragioni familiari, sono state oggetto di pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.

La Corte Costituzionale, chiamata a verificare la legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, d.lgs 286/1998¹⁰, ha riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, ciò in considerazione della pluralità degli interessi sottesi. In secondo luogo, ha

confermato che «tale discrezionalità legislativa non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino».

In ragione di ciò, in ossequio all'articolo 8 della Cedu e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la Corte Costituzionale ha evidenziato che la tutela della famiglia e dei minori implica che ogni decisione sul rilascio o sul rinnovo del permesso di soggiorno di chi abbia legami familiari in Italia debba fondarsi su una attenta ponderazione della pericolosità concreta e attuale dello straniero condannato, senza che il permesso di soggiorno possa essere negato automaticamente,

in forza del solo rilievo della subita condanna per determinati reati.

La Corte, dunque, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, d.lgs 286/1998 nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita non si applichi anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato». In altri termini, tale valutazione deve essere effettuata anche nei confronti dello straniero che non abbia un valido titolo di soggiorno.

La Corte di Cassazione, in una recente sentenza¹¹ ed in linea con l'interpretazione della Corte Costituzionale, ha statuito che l'art. 13, comma 2-bis, d.lgs 286/1998 ha introdotto un temperamento nell'applicazione automatica delle cause espulsive previste dall'art. 13, comma 2, lett. a) e b), imponendo di tenere conto, anche nell'ipotesi dell'ingresso irregolare,

¹⁰ Cfr. Corte Cost., n. 202/2013.

¹¹ Cfr. Cass. civ., n. 23957/2018.

della situazione personale dello straniero, della sua vita familiare, delle sue condizioni di salute e del principio di *non refoulement*. Pertanto, in sede di adozione ed esecuzione della misura espulsiva, l'organo pubblico, cui è demandata la decisione amministrativa e/o giurisdizionale, deve operare – alla stregua del principio di proporzionalità tra il sacrificio del diritto individuale e la salvaguardia dell'ordine pubblico statuale – un corretto bilanciamento, tra il diritto dello Stato membro alla conservazione di un regime di sicurezza e di controllo del fenomeno migratorio, ed il nucleo dei diritti della persona connessi all'applicazione del principio di *non refoulement* ed ai divieti di cui all'art. 3 ed all'art. 8 della Cedu¹².

I principi sopra enunciati determinano, a giudizio della Cassazione, due importanti corollari. *In primis*, il giudizio di bilanciamento di cui all'art. 13, comma 2-*bis*, d.lgs. 286/1998, deve operarsi anche nei confronti del cittadino straniero che abbia legami familiari nel nostro Paese, ancorché questi non si trovi nelle condizioni di richiedere formalmente il ricongiungimento familiare, secondo un ampliamento del diritto all'unità familiare proposto dalla Corte Edu. *In secundis*, occorre equiparare integralmente vita privata e vita familiare, in conformità al paradigma interpretativo dell'art. 8 della Cedu, che non prevede gradazioni o gerarchie tra le due estrinsecazioni del

diritto fondamentale contenuto nella norma¹³.

Nella stessa logica di protezione dei diritti umani ascrivibili alla sfera della vita privata e familiare vanno riletti i divieti di espulsione, rispettivamente, agli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado, o con il coniuge di nazionalità italiana ed alle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio¹⁴.

Secondo la Corte Costituzionale, la condanna per determinati reati di uno straniero-extracomunitario può giustificare la previsione di un automatismo ostativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, ma non può prescindere da un bilanciamento, ragionevole e proporzionato, ai sensi dell'art. 3 Cost., tra la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato e

¹² F. Gallo, *La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale*, in «Questione Giustizia», 6 luglio 2019, consultabile on line su

<http://questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-complementare-dopo-il-dl-1132018-inq-05-07-2019.php>.

¹³ Cfr. anche, più recente, Cass.civ., n. 5359/2019.

¹⁴ Cfr. art. 19, comma 2, lett. c) e lett. d) T.U..

la necessità di regolare i flussi migratori, da un canto, e la salvaguardia dei diritti dello straniero, riconosciuti dalla Costituzione, dall'altro. Ed infatti, più volte la Corte ha chiarito che la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata - per quanto riguarda la tutela di tali diritti - come causa giustificatrice di trattamenti diversificati o peggiorativi¹⁵, sancendo l'illegittimità costituzionale, delle norme¹⁶ che prevedevano il rigetto automatico della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario in caso di una sentenza penale di condanna nei suoi confronti, senza subordinare la relativa decisione all'accertamento da parte della

pubblica amministrazione circa la pericolosità del soggetto per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Analoghe posizioni emergono, come accennato, dall'analisi della giurisprudenza della Corte Edu, che ha sempre affermato che la CEDU non garantisce allo straniero il diritto di entrare o risiedere in un determinato Paese e che gli Stati, in ossequio al principio di sovranità e di protezione dei confini nazionali e di tutela dell'ordine pubblico, mantengono il potere di espellere gli stranieri condannati per reati puniti con pena detentiva. Tuttavia, quando nel Paese dove lo straniero intende soggiornare vivono i membri stretti della sua famiglia, occorre bilanciare in modo proporzionato il diritto alla vita familiare del ricorrente e dei suoi congiunti con i beni giuridici della

pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico¹⁷.

La ragionevolezza e la proporzione del bilanciamento richiesto dall'art. 8 della CEDU implicano, secondo la Corte europea, la possibilità di valutare una serie di elementi desumibili dall'attenta osservazione in concreto di ciascun caso, tra i quali la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente, il lasso di tempo trascorso dalla commissione del reato e la condotta del ricorrente durante tale periodo, la situazione familiare del ricorrente, le difficoltà che il coniuge o i figli rischiano di affrontare in caso di espulsione, l'interesse e il benessere dei figli, la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il Paese ospite.

¹⁵ Cfr. Corte Cost., n. 148/2008 e Corte Cost., n. 172/2012.

¹⁶ Con la sentenza n. 172/2012 ha dichiarato il D.L. 1 luglio 2009, n. 78, art. 1-ter, comma 13, lett. c), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, in contrasto con il già citato art. 3 Cost.

¹⁷ Corte EDU, 2 novembre 2001, *Boultif c. Svizzera*; Corte EDU, 18 ottobre 2006, *Oner c. Paesi Bassi*; Corte EDU, 7 aprile 2009, *Cherif e altri c. Italia*; Corte EDU, 4 dicembre 2012, *Hamidovic c. Italia*. Tutte consultabili on line su <https://hudoc.echr.coe.int>.

LA RISOCIALIZZAZIONE E LA TUTELA DELLA DIGNITÀ DELLO STRANIERO MINORENNE DEVONO PREVALERE SULLE FINALITÀ DELL'ESPULSIONE

di Paola Maggio

(Ricercatore di Diritto Processuale Penale, Dipartimento di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali,
Università degli Studi di Palermo)

1. La questione affrontata

La prima sezione della Corte di Cassazione¹ affronta e risolve il quesito inerente l'applicazione dell'art. 16, comma 5 D.Lgs. n. 286 del 1998² sull'espulsione dello straniero, assegnando prevalenza alle istanze risocializzative rispetto alle pretese di stampo securitario.

In base a questa disposizione l'espulsione del detenuto straniero, identificato, irregolare, il quale sia stato condannato e si trovi in esecuzione di pena, anche residua, non superiore a due anni (tranne che quest'ultima riguardi fattispecie tassative di reato, ivi elencate) è impedita, o limitata, nell'ipotesi, regolata dal successivo art. 18, comma 6, D.Lgs. n. 286 del

1998, in cui l'espiazione riguardi una pena inflitta per reati commessi durante la minore età.

Nella disciplina normativa è prevista la possibilità che, all'atto della dimissione dall'istituto, lo straniero che ha scontato la pena possa ottenere, anche su proposta del pubblico ministero, o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, uno speciale permesso di soggiorno, di durata temporanea e rinnovabile, se in corso di detenzione abbia «dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale».

L'espulsione in esame costituisce misura alternativa alla detenzione atipica, dalla natura sostanzialmente amministrativa³, della quale è obbligatoria l'adozione in presenza delle condi-

zioni fissate dalla legge⁴, salve le situazioni di inespellibilità di cui all'art. 19 D.Lgs. n. 286 del 1998⁵.

Nel caso in analisi il Tribunale per i minorenni di Torino, in funzione di tribunale di sorveglianza, confermava, in sede di opposizione, la misura alternativa dell'espulsione dal territorio dello Stato, adottata, ai sensi dell'art. 16 comma 5 D.Lgs. n. 286, nei confronti di un soggetto, minorenne all'epoca del fatto di reato, che aveva nel frattempo raggiunto la maggiore età.

Il Tribunale escludeva, altresì, la possibilità che il condannato ottenesse, a pena espiata, lo speciale permesso di soggiorno di cui all'art. 18 comma 6 D.Lgs. n. 286 del 1998, notando come

¹ Cass., Sez. I, 27 maggio 2019, n. 28299, in *CED*, n. 276414.

² A. Conz, *L'espulsione dello straniero. L'art. 16 d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 315.

³ Corte Cost., n. 226/ 2004.

⁴ Cass., Sez. I, 14 dicembre 2010, n. 45601, *ivi*, n. 249175.

⁵ Le situazioni di inespellibilità, per valere come tali, devono essere compiutamente integrate al momento della decisione: Cass., Sez. I, 27 maggio 2009, n. 26753, in *CED*, n. 244715.

la sua più recente condotta penitenziaria fosse disciplinarmente irregolare e dovesse pertanto escludersi il presupposto normativo della prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale.

Il ricorrente assumeva, invece, la natura speciale di quest'ultima disposizione, la quale consentirebbe al condannato, minorenne all'epoca del fatto, di richiedere - egli personalmente, anche in caso d'inerzia, o di contraria determinazione, del pubblico ministero, o del magistrato di sorveglianza per i minorenni - il permesso di soggiorno per casi speciali: in esito all'esecuzione dovrebbe, dunque, essere sempre consentita la verifica in ordine alla prova concreta di partecipazione, in corso di detenzione, a un programma di assistenza e integrazione sociale; verifica che non potrebbe essere adeguatamente compiuta, se il

soggetto fosse anticipatamente espulso.

Speciale rispetto alla antinomica disciplina di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 16, comma 5, la disposizione in esame ne precluderebbe l'applicazione; onde l'illegittimità del provvedimento giudiziale su detta disciplina basato.

Nell'accogliere le censure difensive la Suprema Corte osserva che l'incondizionata osservanza dell'art. 16, comma 5, D.Lgs. n. 286 del 1998 - se intesa nel senso d'imporre, al ricorrere delle situazioni ivi previste, l'immediata adozione dell'espulsione anche nei confronti del condannato già minorenne - restringerebbe enormemente, sin quasi a sterilizzare, i margini di concreta applicazione del successivo art. 18, comma 6, D.Lgs. n. 286 del 1998 che presuppone il tendenziale compimento dell'espiazione in istituto, onde tale condannato possa por-

tare a termine il percorso di integrazione sociale, e darne piena dimostrazione. L'apparente conflittualità del mosaico normativo deve dunque ricomporsi cogliendo esattamente *ratio* e finalità della misura e allineandosi ai percorsi giurisprudenziali più sensibili alle istanze di risocializzazione. In più occasioni, del resto, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che agli stranieri che versino in condizione di clandestinità o di irregolarità, e siano potenzialmente soggetti ad espulsione amministrativa da eseguire dopo l'esecuzione della pena (art. 16 t.u. n. 286/1998), possono essere applicate misure alternative, laddove ne sussistono i presupposti, in forza dei principi di pari dignità della persona umana e di funzione rieducativa della pena⁶.

⁶ Con specifico riferimento all'affidamento in prova ex art. 47 L. 26 luglio 1975 n. 354, Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 14500, in *CED*

2. Una lettura orientata dai valori costituzionali e dagli impegni sovranazionali.

All'espulsione contemplata nell'art. 16, comma 5, D.Lgs. n. 286 del 1998 si è attribuita la natura di misura amministrativa atipica finalizzata a esigenze di sfoltimento e deflazione della popolazione carceraria⁷. Esulano pertanto dal suo ambito di applicazione le ipotesi di soggezione a una misura alternativa in senso proprio, o al regime di arresti domiciliari esecutivi di cui all'art. 656 c.p.p., comma 10, mentre non è di ostacolo la sola applicazione

dei benefici del lavoro esterno e dei permessi premio⁸.

L'obiettivo normativo è quello di far fuoriuscire dal circuito penitenziario i condannati comunque non reintegrabili nella comunità nazionale, perché sprovvisti di titolo per rimanervi, già non avviati a percorsi proficui di risocializzazione e per i quali non sussistono prevalenti esigenze umanitarie e di tutela della persona.

Queste ultime esigenze sono espresse, principalmente, dall'art. 19 D.Lgs. n. 286 del 1998, richiamato dal precedente art. 16, comma 9, le cui ipotesi preclusive non sono però tassative, ma appaiono suscettibili sia di interpretazione internamente estensiva⁹, sia di interpretazione analogica. L'impianto

normativo deve essere letto alla luce dei complessivi obiettivi ordinamentali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Carta di Nizza e dalle Direttive U.E., tese a fornire tutela ai soggetti cui compete il riconoscimento non solo dello *status* di rifugiato, ma anche della cd. protezione sussidiaria, spettante per esempio nell'ipotesi di minaccia grave alla vita di un civile derivante da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale¹⁰.

Altrettanti spunti esegetici possono trarsi dai precetti costituzionali.

A quest'ultimo proposito, la stessa Corte di legittimità ha precisato, in più occasioni, che il provvedimento di espulsione, pronunciato ex art. 16, comma 5, D.Lgs. n. 286 del 1998, non può essere eseguito qualora dall'esecuzione derivi un irreparabile

233420. In prospettiva analoga, Cass., Sez. I, 26 febbraio 2013, n. 18939, *ivi*, n. 256025, ha affermato la possibilità di concedere il permesso di soggiorno anche allo straniero irregolare. In dottrina, L. Blasi, *Italiani o stranieri, pena uguale per tutti. Alternative al carcere: sì ai clandestini. Par condicio fra i detenuti, il fine rieducativo deve prevalere*, in *Dir. giust.*, 2006, f. 31, p. 38.

⁷ Cass., Sez. I, 16 febbraio 2016, n. 44143, in *CED*, n. 268290.

⁸ Cass., Sez. I, 29 settembre 2015, n. 5171, in *CED*, n. 266218; Cass., Sez. I, 16 febbraio 2016, n. 44143, *ivi*, n. 268290.

⁹ Cass., Sez. I, 27 giugno 2016, n. 44182, in *CED*, n. 268038.

¹⁰ Cass., Sez. I, 4 aprile 2018, n. 41949, in *CED*, n. 273973.

pregiudizio per la salute dell'individuo, con la conseguenza che, nel caso in cui il condannato sia affetto da grave disabilità, o da seria patologia cronica, benché queste non rientrino tra le condizioni legislativamente poste a fondamento del divieto di espulsione, il giudice è comunque tenuto a verificare, in concreto, se del caso anche ricorrendo a mezzi istruttori, che l'espulsione non leda il nucleo irriducibile del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost¹¹. Allo stesso modo l'espulsione deve arrestarsi quando emerga il serio pericolo che il destinatario sia sottoposto nel Paese d'origine alla pena di morte, ovvero a trattamenti inumani o degradanti¹².

¹¹ Cass., Sez. I, 15 marzo 2019, n. 16383, in *CED*, n. 275245. M. Di Lello Finuoli, *Espulsione dello straniero: la Cassazione difende il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute del disabile*, in *Riv. it. med. leg.*, 2017, p. 1557.

¹² Cass., Sez. III, 19 marzo 2019, n. 19662, in *CED*, n. 275960.

La fattispecie, delineata dall'art. 18 comma 6 D.Lgs. n. 286 del 1998 inibisce dunque la piena operatività dell'espulsione a titolo di sanzione alternativa alla detenzione.

Tale previsione, ispirata da un particolare *favor* per le esigenze rieducative e di reinserimento sociale del condannato minorenn¹³, delinea un percorso di regolarizzazione e protezione sociale, espressamente dedicato alla integrazione dello straniero, in passato deviante ma positivamente avviato al recupero sulla base di tangibili elementi manifestatisi in corso di detenzione. Inoltre, rispetto al minore, tale all'epoca di commissione del reato, l'espulsione a titolo di sanzione alternativa - che con quel percorso si porrebbe, in radice, in contraddizione - deve ritenersi preclusa anche una volta raggiunta la maggiore età.

¹³ Cass., Sez. I, 18 febbraio 2019, n. 9425, in *CED*, n. 274885.

In relazione ai provvedimenti espulsivi, la Corte europea ha esaltato la valenza della tutela della vita familiare e privata riconosciuta dall'art. 8 della CEDU, ribadendo la necessità di garantire il "superiore interesse" del minore straniero, mantenendolo nel contesto familiare di riferimento, pure là dove questa sia irregolarmente stabilita in altro Paese. Da ciò discende che la tutela dell'unità familiare costituisce un limite significativo al potere amministrativo, volto all'adozione dei provvedimenti che regolano la libertà di soggiorno e l'espulsione degli immigrati, obbligando l'autorità pubblica a ricercare sempre un effettivo bilanciamento tra interesse all'ordine pubblico e alla sicurezza e interesse all'unità familiare¹⁴.

¹⁴ Corte Edu, 6 dicembre 2007, Liu c. Russia; Corte Edu, 5 luglio 2005, Üner c. Paesi Bassi; Corte Edu, 2 agosto 2001, Boulif c. Svizzera; Corte Edu, 21 dicembre 2001, Sen c. Paesi Bassi.

In numerose decisioni emesse, anche nei confronti dell'Italia, dai giudici di Strasburgo¹⁵, l'espulsione coatta dello straniero da parte di uno Stato membro verso lo Stato di appartenenza ha integrato la violazione dell'art. 3 Cedu, ove il soggetto espulso sia stato sottoposto in quel paese a trattamenti degradanti. Ai fini di tale valutazione, è influente il tipo di reato di cui è ritenuto responsabile il soggetto da espellere, poiché dal carattere assoluto del principio affermato dall'art. 3 deriva l'impossibilità di operare un bilanciamento tra il rischio per l'incolumità e il motivo invocato per l'espulsione¹⁶.

A partire dagli anni '90, la Corte Edu, ha inoltre progressivamente ricono-

sciuto e dato vita alla tutela dello straniero fondata sull'art. 3 Cedu e sul principio di *non refoulement*. Pur senza contestare il diritto dello Stato di gestire e controllare i flussi di ingresso e il soggiorno, l'espulsione di uno straniero verso un altro Stato può dar luogo alla responsabilità dello Stato, autore del provvedimento di allontanamento, qualora sussistano fondati motivi per ritenere che il soggetto in questione, se effettivamente espulso, sarebbe esposto al rischio di subire trattamenti contrari all'art. 3 nel Paese di destinazione. Non di meno, la stessa Corte ha avuto modo di precisare che chi invoca la protezione dell'art. 3 dovrà dimostrare di essere esposto a un rischio oggettivo, realistico e personale, di poter subire i trattamenti che tale norma proibisce. Pertanto, grava anzitutto sul ricorrente l'onere di provare in modo efficace la sussistenza del rischio di trattamenti contrari

all'art. 3, che, tradotto sul piano dell'accertamento del giudice penale, comporterà la valutazione stringente delle allegazioni difensive. Valutazione che necessariamente dovrà essere preceduta dalla verifica della pericolosità sociale¹⁷.

Non può al proposito tacersi che l'indagine sui profili processuali della tutela degli immigrati rivela le innumerevoli pecche del sistema giurisdizionale interno riguardo ai provvedimenti espulsivi, caratterizzato sia dalla frammentazione delle sedi di tutela e dal mancato raccordo tra giudizi che vertono sulla legittimità di provvedimenti tra di loro connessi (diniego di permesso di soggiorno e decreto di espulsione), sia dalla mancata previsione di quelle garanzie fondamentali per l'esercizio del diritto di difesa

Più recentemente, Corte Edu, 18 dicembre 2018, *Saber e Boughassal c. Spagna*.

¹⁵ Cfr. Corte Edu, 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*.

¹⁶ Tali principi sono stati ribaditi da Corte Edu, 5 aprile 2011, *Toumi c. Italia* e Corte Edu, 15 aprile 2015, *A.A. c. Francia* e *A.F. c. Francia*.

¹⁷ Cfr. Corte cost. n. 58/ 1995.

(come la tutela cautelare, l'appello, il diritto al contraddittorio)¹⁸.

3. Discrezionalità del giudice di sorveglianza e *favor minoris*

La Corte di Cassazione mostra piena consapevolezza di questi assetti problematici della disciplina e tenta di contemperare al meglio le diverse esigenze presenti nel disegno normativo. Infatti, non viene affermata, in assoluto, l'inapplicabilità dell'istituto dell'espulsione al condannato con riferimento ai reati commessi durante la minore età, ma, piuttosto, vengono accentuati i contenuti della discrezionalità della valutazione rimessa al giudice di sorveglianza. Quest'ultimo è chiamato a decidere sulla misura di cui all'art. 16, comma 5, D.Lgs. n. 286

del 1998, accertando, in via incidentale, la sussistenza dei presupposti che - alla stregua dell'osservazione penitenziaria, protratta per un periodo adeguato rispetto alla prognosi da rendere - potrebbero condurre al riconoscimento, in favore del condannato medesimo, del permesso speciale.

Se l'accertamento risulta favorevole al condannato, l'espulsione in parola non potrà essere disposta. Al condannato dovrà essere, al contrario, consentito di completare l'espiazione della pena e di accedere, sulla base delle determinazioni conclusivamente assunte dall'Autorità amministrativa, al permesso di protezione sociale.

L'espulsione seguirà il suo normale corso, in caso di prognosi avversa.

Del resto, come osservato dalla stessa Corte, analoga linea esegetica si è seguita, oltre che nei casi coinvolgenti il diritto alla salute, anche in ordine ai rapporti tra espulsione come misura

di sicurezza e possibilità di concessione dello *status* di rifugiato o della c.d. protezione sussidiaria, allorché si è assegnata al giudice penale la cognizione incidentale di tali presupposti ostativi¹⁹, a nulla rilevando la possibilità per il destinatario di agire, in via ordinaria, per ottenere, in sede amministrativa prima e, se del caso, giurisdizionale poi, il riconoscimento del relativo diritto e/o interesse.

I divieti e i limiti, previsti dall'art. 19, D.Lgs. n. 286 del 1998, o altrimenti ricavabili dal sistema, valgono, in definitiva, per tutte le espulsioni giudiziali, qualsiasi sia il fondamento²⁰, e omologhi, in parallelo, devono risultare gli strumenti e le modalità attraverso i quali assicurarne l'osservanza.

¹⁹ Cass., Sez. I, 18 maggio 2017, n. 49242, in *CED*, 271449; Cass., Sez. I, 14 ottobre 2009, n. 41368, *ivi*, n. 245064.

²⁰ Cass., Sez. V, 29 novembre 2018, n. 1953, in *CED*, n. 274439; Cass., Sez. I, 9 maggio 2017, 40529, *ivi*, n. 270983.

¹⁸ M. Interlandi, *Potere amministrativo e tutela delle relazioni familiari, tra esigenze di ordine pubblico e "superiore interesse" del minore straniero*, in *Dir. proc. ammin.*, 2018, p. 81 ss.

Nel caso di specie, essendo la prognosi del giudice di sorveglianza stata formulata all'esito di un congruo periodo di osservazione intramuraria e sulla base di dati salienti, in grado di riflettere adeguatamente l'andamento di quest'ultima, la possibilità di espellere il soggetto deve inevitabilmente cedere rispetto alle prevalenti esigenze ri-socializzative dell'individuo.

4. Chance di reinserimento sociale vs. espulsione: una scelta obbligata

Nel ragionamento seguito dalla Corte si scorgono dunque segnali di attenzione verso la gravosa condizione *in executivis* dello straniero.

In generale l'*imprinting* del sistema penitenziario italiano, che registra cifre allarmanti di permanenza degli individui in carcere anche tra gli stranieri²¹, è caratterizzato da una con-

traddittoria combinazione fra le istanze di rieducazione e di risocializzazione e l'esigenza, altrettanto pressante, di sicurezza sociale.

Tale discrasia di fondo rappresenta il "grande male" del modello, lasciato spesso in balia degli altalenanti umori del legislatore che si è dimostrato incapace di restituire un "senso" costituzionale e convenzionale alla pena²².

Lo spirito garantista dell'Ordinamento penitenziario (L. 26 luglio 1975 n. 354) è stato ripetutamente vilipeso dalle istanze di sicurezza che hanno condotto all'inserimento nel sistema di divieti, preclusioni e automatismi,

complici le cicliche incursioni mediatriche di "ministri della paura"²³ pronti ad alimentare il pregiudizio – criminologicamente fallace – che guarda all'inasprimento del carcere come a un presidio di maggiore tutela della collettività²⁴.

Si tratta di dinamiche irrisolte, spesso banalizzate, che legano le strategie di acquisizione del consenso con l'allarme criminalità e che hanno animato purtroppo anche il cammino del-

²³ S. Lorusso, *Il fascino discreto dell'emergenza*, in *Le nuove norme sulla sicurezza pubblica*, a cura del medesimo, Cedam, Padova, 2008, p. XXI ss.

²⁴ Si vedano le lucide argomentazioni di G. Giostra, *La riforma penitenziaria: il lungo e tormentato cammino verso la costituzione*, in http://www.ristretti.it/commenti/2018/aprile/pdf2/articolo_giostra.pdf (9 aprile 2018). Nella stessa direzione, R. Polidoro, *La riforma dell'ordinamento penitenziario chiesta dall'Europa e disposta dal Parlamento italiano si è arenata nelle sabbie mobili dell'ignoranza*, in <http://ilpenalista.it> (1 giugno 2018).

²¹ Dall'ultima rilevazione ufficiale su un totale di popolazione carceraria di 61.174 individui, ben

20.091 sono stranieri (i dati aggiornati al 30 novembre 2019 sono consultabili sul sito <https://www.giustizia.it/giustizia/it/>).

²² G. Fiandaca, *Relazione annuale 2017 del garante siciliano per la tutela dei diritti fondamentali dei e per il loro reinserimento sociale*, Palermo, 2017, p. 47 ss.; Z. Gallo, *La dualità della penalità italiana*, in *Studi quest. crim.*, 2017, n. 1-2, p. 137 ss.

la recente riforma di ordinamento penitenziario, culminata nella emanazione dei tre decreti legislativi 2 ottobre 2018, n. 121, 123 e 124, il primo dei quali diretto proprio a ridisegnare il sistema minorile.

Tenuto conto dell'ancor grave situazione strutturale degli istituti di pena italiani²⁵, il contenimento del ricorso al carcere avrebbe dovuto rappresentare il passaggio ineludibile rispetto a qualsiasi intento di modifica improntato al rispetto dei diritti fondamentali della persona, all'inibizione della recidiva degli autori e al reinserimento del soggetto nella società civile.

Il comma 85 dell'art. 1, l. 23 giugno 2017 n. 103 – ripreso dall'art. 1 Ord. pen., come sostituito dall'art. 11 del d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 123 – ispirava

la risistemazione dell'ordinamento penitenziario all'umanizzazione della pena carceraria e all'individualizzazione del trattamento, in un quadro volto al potenziamento degli effetti rieducativi dell'esecuzione penale e all'ampliamento degli spazi applicativi delle misure alternative.

Nella manovra legislativa è contemplato un ampliamento della sfera di discrezionalità del magistrato di sorveglianza, orientata da una migliore personalizzazione dei riverberi sanzionatori.

Se molte di queste istanze sono state abbandonate nel percorso di riforma troppo saldamente ancorato a una visione carcerocentrica, l'attenzione per il recupero dei minori è invece prevalsa e ha condotto a una rimodulazione organica del diritto penitenziario mi-

norile riservando maggiore attenzione alle esigenze "educative"²⁶.

In effetti nel quadro legislativo riformato si è dettata una concreta disciplina, per l'esecuzione della pena, nei confronti di condannati minorenni e di cd. giovani adulti, tenendo conto dei principi già in essere nel processo penale nella sua fase giudicante, riguardo al percorso educativo e di reinserimento sociale. L'esecuzione della pena, in tal caso, è tesa a favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato. Essa tende altresì a favorire la responsabilizzazione, l'educazione e il pieno sviluppo psico-fisico del minorenne, la preparazione alla vita libera, l'inclusione sociale e a prevenire la commissione

²⁵ Cfr. M. Chiavario, *Rapporto europeo anti-tortura e carceri italiane, utile promemoria contro le brutalità*, in «Avvenire», 12 settembre 2017.

²⁶ Cfr. L. Caraceni, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*, in <https://archiviodypc.dirittopenaleuomo.org> (16 novembre 2018).

di ulteriori reati, anche mediante il ricorso ai percorsi di istruzione, di formazione professionale, di educazione alla cittadinanza attiva e responsabile, e ad attività di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero.

In questo contesto la misura detentiva risulta essere l'*extrema ratio*, da applicare solo qualora vi sia il pericolo che il condannato si sottragga all'esecuzione della pena o commetta altri reati, e vengono introdotte in un quadro organico le cd. misure penali di comunità: l'affidamento in prova al servizio sociale; l'affidamento in prova con detenzione domiciliare; la detenzione domiciliare; la semilibertà.

Nel respingere la visione afflittiva della espulsione dello straniero minore, la Suprema Corte sembra dunque alimentarsi culturalmente ai valori della recente riforma, realizzando in concreto «quell'esigenza di specifica individualizzazione e flessibilità del trat-

tamento che l'evolutiveità della personalità del minore e la preminente funzione educativa richiedono»²⁷.

Si è consapevoli del resto che il provvedimento di espulsione dischiude spesso percorsi di ulteriore criminalizzazione dello straniero²⁸, preludendo alle inevitabili forme di detenzione "amministrativa"²⁹ che disumanizzano del tutto il volto della risposta "sanzionatoria" penale.

²⁷ Corte cost., n. 125/ 1992.

²⁸ A. Spena, *La crimmigration e l'espulsione dello straniero*, in *Mater. cult. giur.*, 2017, 2, 495.

²⁹ Sia consentito rinviare a P. Maggio, *Decreto sicurezza, migranti e garanzie processuali*, in *Crit. dir.*, 2018, p. 194 ss.

LA RIVOLTA DEI “NUOVI SICILIANI” CONTRO IL PIZZO

di Vincenzo Ceruso
(Comunità di Sant'Egidio)

1. Premessa

“Caro estortore”; così, il 10 gennaio 1991, l'imprenditore palermitano Libero Grassi si rivolgeva all'anonimo emissario delle cosche, che esigeva da lui il pagamento della tassa mafiosa. Lo faceva dalle pagine del principale quotidiano cittadino, con una lettera aperta in cui, non solo rifiutava di pagare il pizzo, ma, con il suo esempio, sfidava implicitamente l'omertà di tanti suoi concittadini e l'inerzia delle associazioni di categoria. L'assassinio di Grassi, avvenuto nella solitudine e nell'isolamento, è stato il segno di una società civile incapace di produrre gli anticorpi necessari ad una vera cultura di resistenza alla mafia. Il tempo non è trascorso invano. Da allora, insieme ad una più efficace repressione da parte delle forze dell'ordine, nuove risposte alla prepotenza criminale sono maturate nella società palermitana, talvolta attraverso la disobbedienza dei singoli;

altre volte attraverso la ribellione collettiva e organizzata, da parte di nuovi soggetti non istituzionali. È il caso del Comitato Addiopizzo, che nel 2004 muoveva i suoi primi passi con un gesto altamente simbolico: il 29 giugno di quell'anno Palermo si risvegliava tappezzata di centinaia di adesivi, con la scritta: “Un intero popolo che paga il pizzo è un popolo senza dignità”.

Nei 15 anni successivi, il Comitato ha aiutato la città a maturare una nuova coscienza rispetto al fenomeno del racket, insieme alla necessità di un'antimafia sociale, che faccia breccia nella cultura di tanti quartieri dove Cosa Nostra può vantare un radicamento antico. In questi anni molti operatori economici hanno trovato il coraggio di affidarsi alla protezione dello Stato. Le indagini hanno dimostrato come i boss abbiano maggior timore di avvicinarsi a quegli esercizi commerciali che ade-

riscono ad Addiopizzo. Anche se il rifiuto di sottostare alla tassa mafiosa non è mai immune da conseguenze, non è più il tempo di “rappresentazioni eroico-mediatiche” e gli operatori della comunicazione devono porsi il problema di una diversa narrazione delle storie di denuncia.

Inoltre, è cresciuta la consapevolezza che una risposta alle richieste estorsive dev'essere collettiva, per essere tanto più efficace, anche se resta ancora tanto da fare in questo senso. La lotta al pizzo deve trovare nuove forme, sia per rispondere alla capacità di mutamento dell'organizzazione mafiosa, sia perché la città è cambiata, con nuove comunità che si sono inserite nelle dinamiche economiche e sociali.

2. Migranti e nuovi palermitani

Come altre metropoli, il capoluogo siciliano ha dovuto affrontare in questi

anni la cosiddetta emergenza migratoria, elaborando una risposta non securitaria e non emotiva ad un fenomeno che, com'è stato detto da più parti, non presentava i tratti di un'invasione, ma richiedeva una risposta in termini di accoglienza e di integrazione.

Palermo ha saputo reagire rispetto al tentativo, proveniente da tante parti della classe politica, di rappresentare come nemici coloro che cercavano un approdo sulle nostre coste, anziché come naufraghi che, per l'antica legge del mare, avevano diritto ad un porto sicuro.

Il cosiddetto sovranismo ha cercato di affermare un linguaggio di guerra, articolato intorno ad alcuni concetti cardine: muri, difesa, chiusura. Uno dei compiti del prossimo futuro è depurare la società da queste tossine di odio, recuperando un "linguaggio di pace" nella dimensione privata e in quella pubblica. Questa propaganda ha

avuto come cornice il disprezzo per le convenzioni internazionali, a cui i governi sono tenuti ad adeguarsi, secondo il dettato costituzionale. E, prima ancora che per le convenzioni internazionali, si è manifestato il disprezzo verso quel principio di ospitalità, che era stato codificato nell'età dei Lumi. Per Immanuel Kant, ospitalità significava "il diritto che uno straniero ha di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo sulla terra di un altro".

Palermo ha tentato di edificare un'altra idea di convivenza, non centrata sul concetto di sicurezza e sull'esclusione politica, ma su una diversa nozione di cittadinanza. O, meglio, su una concezione antica di cittadinanza, più vicina alle nostre radici culturali. Ha scritto Donatella Di Cesare: "Nel modello ateniese è la comunità a prevalere sull'individuo, mentre nel modello romano è l'individuo a determinare la

comunità. Di qui anche il diverso rapporto con lo straniero e le due forme di cittadinanza: quella ateniese, esclusiva e statica, quella romana, inclusiva e dinamica".

3. Una ribellione collettiva

Nel confronto con il fenomeno migratorio Panormus, la città tutto porto, ha acquisito nuova consapevolezza della propria identità, divenuta, nel passaggio da un secolo all'altro, sempre più multi-etnica e multiculturale.

Nuove comunità si sono radicate nel tessuto urbano, tanto da non potersi più definire migranti. In particolare, le seconde e le terze generazioni manifestano in maniera matura il loro essere cittadini italiani, pur mantenendo legami con le nazioni d'origine dei loro genitori.

Senza dimenticare le proprie radici arabo-normanne, la città si configura

oggi come una porta dell'Asia in Europa. Basti pensare ai Tamil e alla loro decennale presenza. O ai Bengalesi, divenuti in questi anni la nazionalità più numerosa a Palermo.

Nel 2019, una sentenza senza precedenti ha premiato, in particolare, l'azione di un gruppo di commercianti bengalesi, accompagnati dai volontari dal Comitato Addiopizzo, che hanno garantito sostegno e tutela legale.

La maggior parte di loro erano partiti quindici anni prima dal Bangladesh e, una volta giunti sulle coste siciliane, erano riusciti ad integrarsi e a creare nuove attività economiche nel centro storico di Palermo.

Qui hanno dovuto fare i conti con uno spietato gruppo criminale, radicato nel quartiere di Ballarò, che si è avvalso dei metodi classici dell'intimidazione mafiosa, con l'aggravante della discriminazione razziale. I commercianti, che vivevano in una condizione di paura,

soggetti a quotidiane minacce e vessazioni, nel 2016 hanno deciso, per la prima volta, di denunciare insieme i loro aguzzini, molti dei quali appartenenti ad un unico gruppo familiare e i cui componenti continuavano a vivere nello stesso quartiere delle vittime: "Abbiamo condiviso le loro angosce, si è instaurato un rapporto di fiducia, ed è iniziato un cammino che ha condotto alla denuncia collettiva". I nuovi palermitani hanno saputo dare ai loro concittadini un esempio di come si esercita una cittadinanza matura, che sappia sottrarsi alle logiche mafiose, e hanno indicato le forme di una ribellione collettiva al pizzo, che potrà dare frutti in futuro nella lotta alla criminalità organizzata.

RADICALIZZAZIONE

RADICALIZZAZIONE

di Giuseppina Tumminelli
(Ricercatore di Sociologia,
Dipartimento di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali, Università degli Studi di Palermo;
Coordinatore Osservatorio Migrazioni)

Il termine “radicalizzazione” rimanda al processo che spinge l’individuo e/o il gruppo ad azioni violente, ma anche alla diffusione di idee radicali in nome di un’ideologia estrema sia essa di matrice politica, religiosa o sociale. Non è facile proporre una definizione del fenomeno che risulti esaustiva, poiché diverse sono le teorie, le fasi e i fattori che concorrono alla sua determinazione. In questa sede, si farà riferimento a definizioni e ad approcci, rimandando ad ulteriori approfondimenti in altre sedi. L’utilizzo di questa categoria concettuale è andato incrementandosi dopo gli attacchi terroristici dell’11 settembre 2001.

¹ “Definitions of radicalisation most often centre around two different foci: (1) on violent radicalisation, where emphasis is put on the active pursuit or acceptance of the use of violence to attain the stated goal, and (2) on a broader sense of radicalisation, where emphasis is placed on the active pursuit or acceptance of far-reaching

L’analisi del fenomeno rimanda ad una relazione tra la dimensione soggettiva, che è connessa all’individuo, alla sua dimensione psicologica, ai valori di riferimento, alla sua storia e scelte, e ad una dimensione oggettiva che è connessa all’esclusione sociale, al conflitto tra le culture, alle politiche internazionali.

I fattori che concorrono al passaggio dalla dimensione micro alla dimensione macro sono numerosi.

Nella letteratura specifica, la definizione di radicalizzazione può essere ricondotta a due posizioni: da una parte, alla “radicalizzazione violenta” dove il focus è incentrato sull’uso della vio-

changes in society, which may or may not constitute a danger to democracy and may or may not involve the threat of or use of violence to attain the stated goals”, T. Veldhuis, J. Staun, *Islamist Radicalisation: A Root Cause Model*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009, p. 14.

lenza finalizzata al raggiungimento degli scopi stabiliti; dall’altra, il conseguimento di trasformazioni che interessano la società e che non comportano pericoli per la democrazia né tanto meno presuppongono l’utilizzo della violenza¹.

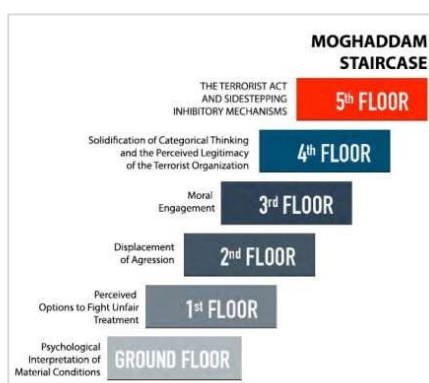
Al fine di comprendere meglio la natura processuale della radicalizzazione, è stata proposta, da diversi studiosi, una sua articolazione in fasi².

² D. Martinez, S. Scaini, *Il fenomeno della radicalizzazione nelle sue fasi di sviluppo, consolidamento e dissoluzione*, 20 novembre 2019 in <https://www.safetysecuritymagazine.com/articoli/il-fenomeno-della-radicalizzazione-nelle-sue-fasi-di-sviluppo-consolidamento-e-dissoluzione/>.

Moghaddam³, ad esempio, elaborò un modello di “Scala verso il terrorismo” (Fig. 1). Il processo di radicalizzazione potrebbe essere paragonato ad una scala stretta che dal piano terra di un edificio conduce, attraverso i vari piani all’ultimo, il quinto, ossia all’atto terroristico.

Il primo piano riproduce le circostanze strutturali nelle quali ci si trova, interrogandosi sul sistema di equità della società. Chi è molto insoddisfatto, secondo lo studioso, si sposterebbe al primo piano per provare a cambiare la situazione percepita come ingiusta. Chi consapevolizza il non avere un ruolo nel processo decisionale e l’essere ridotto al silenzio salirà al secondo piano, dove inizierà a orientare l’aggressione verso l’esterno.

Fig. 1 - Scala verso il terrorismo



Fonte: Martinez e Scaini, 2019

Nel terzo piano, ci si avvicina alle strategie terroristiche che trovano legittimazione. Sono assunti impegni morali all’interno dell’organizzazione terroristica e costruiti i valori che giustificano l’utilizzo della violenza. Nella scala, soltanto un piccolo gruppo sale arrivando ai livelli superiori. Nel quarto piano,

inizia la fase di assorbimento all’interno dell’organizzazione terroristica e il reclutamento che porterà, nell’ultimo piano, alla realizzazione di atti di terrorismo.

Nella salita ai piani superiori, il numero di persone che sarà impegnato in azioni violente andrà diminuendo.

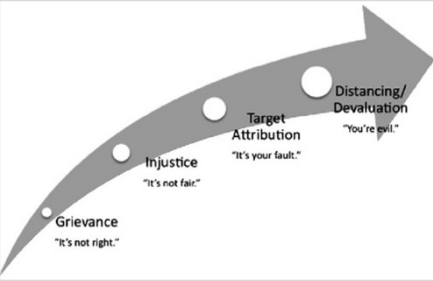
Borum⁴, per spiegare la nascita di una “mentalità terroristica”, ha proposto un modello organizzato in quattro fasi (Fig. 2). Il primo step è sintetizzabile nell’espressione “*it’s not right*”, ossia la lettura di un evento come di un torto. Lo step successivo è “*it’s not fair*”; la fase precedente viene aggravata dalla percezione di avere subito un’ingiustizia. Il torto subito, nel corso del terzo step, diviene “*it’s your fault*”, cioè è addossata la responsabilità di ciò che si subisce è addossata ad una persona o

³ F. M. Moghaddam, *The Staircase to Terrorism: A psychological exploration*, «American Psychologist», 60, 2005, pp. 161-169.

⁴ R. Borum, *Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories*, «Journal of Strategic Security», 4, 4, 2011, pp. 7-36.

una nazione. Nell'ultima fase, “you’re Evil”, chi si considera responsabile viene demonizzato e, di conseguenza, sono giustificate e istigate le azioni aggressive.

Fig. 2 - Modello di Borum



Fonte: Martinez e Scaini, 2019

La distinzione tra fattori casuali a livello micro e a livello macro (Tav. 1) caratterizza il modello di radicalizzazione elaborato da Veldhuis e Staun⁵

Tav. 1 - Categorizzazione dei fattori causali di radicalizzazione

	Types of causes*		Types of catalysts*
Macro level		Political Economic Cultural	Trigger Events
Micro level	Social	Social identification Social interaction & group processes Relative deprivation	Recruitment Trigger Events
	Individual	Psychological characteristics Personal experiences	Recruitment Trigger Events

Fonte: Veldhuis e Staun, 2009, p. 23

del Netherlands Institute of International Relations. Sono i fattori macro le precondizioni per la radicalizzazione, anche se non possono spiegare il perché ciò interessi alcuni individui e altri

no. I fattori micro sono articolati in fattori sociali e fattori individuali. I primi spiegano la posizione dell'individuo rispetto all'altro. I fattori individuali si collegano alle situazioni personali che

⁵ T. Veldhuis, J. Staun, *Islamist Radicalisation: A Root Cause Model*, The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

comportano l'interpretazione di ciò che accade e la conseguente azione.

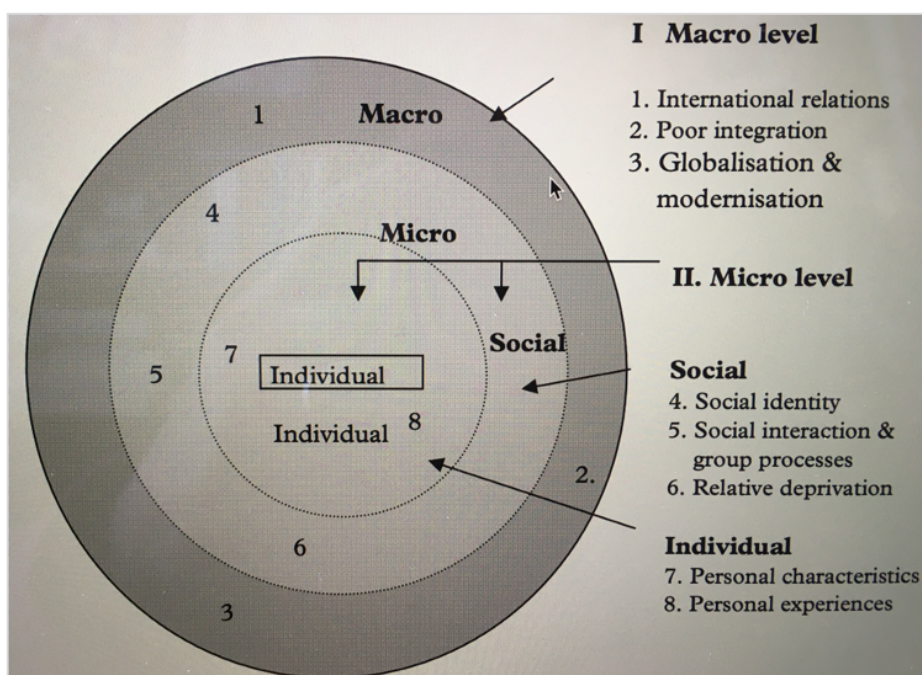
Gli studiosi propongono, inoltre, una distinzione tra le cause della radicalizzazione e i catalizzatori che innescano la radicalizzazione.

A livello macro, sono individuati come fattori causali: la scarsa integrazione, le relazioni internazionali; la povertà e la privazione economica; la globalizzazione e la modernizzazione.

A livello micro, i fattori sociali sono l'auto-categorizzazione e l'identità sociale; le interazioni sociali e i processi di gruppo; le privazioni relative. A livello micro/individuale, i fattori individuati sono le caratteristiche della personalità, le esperienze personali; la radicalizzazione come scelta strategica (Fig. 3).

È difficile individuare gruppi con più alti rischi di radicalizzazione rispetto ad altri. Ciò che risulta rilevante è ana-

Fig. 3 - Fattori causali della radicalizzazione



Fonte: Veldhuis e Staun, 2009, p. 24

lizzare le condizioni che portano gli individui a radicalizzarsi. Un esempio

che emerge da ulteriori studi a livello internazionale è l'individuazione delle

strutture carcerarie come luogo che presenta maggiori rischi per lo sviluppo di ideologie radicali religiose. Il modello elaborato da Precht⁶ è stato utilizzato dall'intelligence danese. La radicalizzazione prende forma quando l'individuo si sente frustrato rispetto alla società. È l'incontro con altri soggetti che hanno mentalità simili e sentono la stessa frustrazione che potrebbe portare a forme di radicalizzazione.

Nel modello (Tav. 2) si realizza un contatto tra radicalizzatore e individuo aperto a idee radicali nella prima fase. Nella seconda, vi è un cambiamento graduale nel comportamento; cambiamento nei comportamenti religiosi e nuove abitudini comunicative attraverso l'uso di Internet. Nella terza fase,

la vita sociale è ridimensionata e include soggetti che hanno la stessa mentalità, mentre i legami e le relazioni con la famiglia e con gli amici sono recisi. Nell'ultima fase, il radicale, guardando video violenti o scene di combattimento, passa attraverso un percorso di inasprimento morale.

Oltre alle fasi, lo studioso individua fattori motivazionali (Fig. 4) che accomunano la radicalizzazione estremista in Europa, ossia:

- *Background Factors;*
- *Trigger Factors;*
- *Opportunity Factors.*

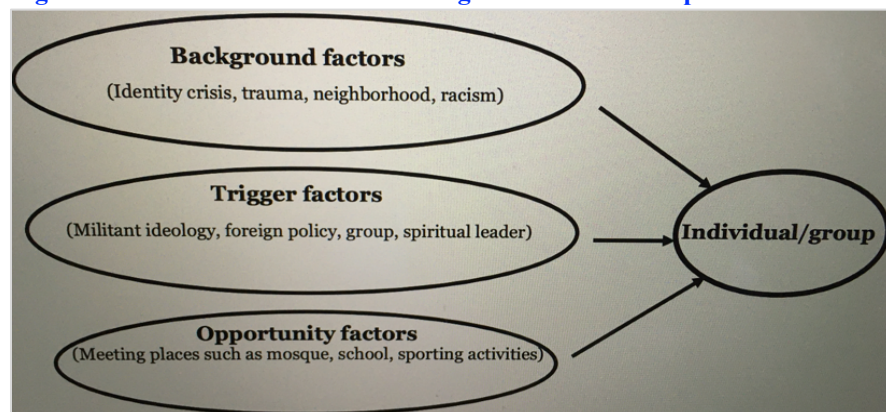
Tav. 2 - Modello PET (Danish Intelligence Service)

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4
Contact between 'radicalisator' and a person open to radical ideas	Gradual change of behaviour – change in religious behaviour, new communication habits (internet)	Narrowing of social life to include only like-minded individuals – social bonds with family and former friends are cut off or restricted	The radical often goes through a process of (moral) hardening – by watching very violent videos and combat scenes

Fonte: Precht, 2007, p. 38

⁶ T. Precht, *Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe. From conversion to terrorism*, Research report funded by the Danish Ministry of Justice, December 2007.

Fig. 4 - Motivational factors for entering the radicalization process



Fonte: Veldhuis e Staun, 2009, p. 14

I primi fanno riferimento alle esperienze personali negative; i secondi fanno riferimento a leader spirituali e carismatici, a determinate politiche e a gruppi; gli ultimi fattori sono le opportunità sia fisiche, ossia luoghi, sia virtuali, che ciascuno può avere venendo a contatto con idee estremiste.

Per il Center for Strategic and International Studies (CSIS), nel 2008, tre sono gli elementi che spingerebbero i soggetti a radicalizzarsi e a commettere atti terroristici:

- le idee della narrazione radicale che costituiscono un filtro attraverso il quale comprendere il mondo;

- fattori sociologici che spingono gli individui ad abbracciare questa narrazione radicale;
- fattori psicologici, ossia le caratteristiche, le patologie che spingono i soggetti ad utilizzare la violenza per promuovere e realizzare questa narrazione.

Non sono le condizioni demografiche e socioeconomiche ad essere determinanti nell'accettazione della narrazione radicale e dei valori a questa connessi, ma il sentimento di umiliazione e di vergogna che diventano connettori tra un soggetto fragile e vulnerabile e un leader carismatico.

Per Wilner e Dubouloz⁷, l'estremismo è

a personal process in which individuals adopt extreme political, social, and/or religious ideals and aspirations, and

⁷ A. S. Wilner, C. J. Dubouloz, *Homegrown terrorism and transformative learning: an interdisciplinary approach to understanding radicalization*,

«Global Change, Peace & Security», 22, 1, 2010, p. 38.

where the attainment of particular goals justifies the use of indiscriminate violence. It is both a mental and emotional process that prepares and motivates an individual to pursue violent behavior.

Per gli studiosi, è possibile individuare tre temi:

- alienazione sociopolitica;
- religiosità e globalizzazione;
- reazioni alla politica estera.

Chi non riesce a integrarsi all'interno del Paese cerca altri nelle stesse condizioni con i quali relazionarsi e associarsi. Solo in questo modo si creano reti sociali più ristrette nelle quali si consolidano le identità. Dall'alienazione si passa all'identificazione con il gruppo che riscatta dall'umiliazione subita. La comunità è il nemico.

Il tema connesso alla religione è altrettanto complesso. In primo luogo, la religione non accetta che la violenza sia giustificata in nome della religione. Nonostante ciò, chi aderisce al jihadismo militante si considera un vero musulmano che giustifica le proprie azioni in nome di un Islam puro.

In un tempo dominato da internet, i new media diventano occasioni per raggiungere soggetti e creare comunità virtuali che si formano attorno alla condizione di vittime.

La reazione alla politica estera può portare alla radicalizzazione. I torti subiti possono essere diversi: dagli insulti contro l'Islam ad un'interpretazione della politica estera di uno stato in base alle attitudini individuali.

Per Garnstein-Ross e Gross-man⁸ il processo che porta all'estremismo islamico può essere compreso attraverso la presenza o meno di alcuni comportamenti:

- "adozione di un'interpretazione legalistica dell'Islam che si riferisce a come i credenti interpretano i loro diritti e i loro doveri in relazione ai testi sacri dell'Islam" (p. 35);
- fidarsi solo di autorità religiose selezionate (p. 40);
- bassa tolleranza per la devianza teologica percepita (p. 48);
- tentare di imporre le proprie credenze religiose sugli altri (p. 50);
- si adotta una radicalizzazione politica (p. 52).

⁸ D. Garnstein-Ross, L. Gross-man, *Homegrown Terrorists in the U.S. and U.K. An Empirical Examination of the Radicalization Process*, FDD Press, Washington, 2009.

Per Schmid⁹, è possibile individuare tre livelli che, combinandosi tra di loro, potrebbero determinare radicalizzazione:

- livello micro da riconnettere all'identità, alla assenza di integrazione, ai sentimenti di alienazione, alla marginalizzazione, alla privazione relativa, all'umiliazione, alla stigmatizzazione e al rifiuto, elementi che spesso si combinano con l'oltraggio morale e con i sentimenti di vendetta;
- livello meso, ossia il legame tra l'individuo e i gruppi di riferimento che potrebbero portare a comportamenti e a credenze radicali;
- livello macro, fa riferimento al ruolo dei governi e delle società.

È molto complesso potere riassumere le definizioni e le teorie sulla radicalizzazione, poiché la letteratura è vasta.

Nonostante ciò, emergono degli elementi ricorrenti che meriterebbero ulteriori approfondimenti, come la presenza di sentimenti di ostilità verso un determinato gruppo; giustificazioni nell'uso della violenza; l'annullamento di tutte le barriere sia psicologiche sia sociali che bloccherebbero tale azione. Un altro tema di ricerca rilevante è la distinzione tra la radicalizzazione ideologica e il coinvolgimento nel terrorismo in ragione del fatto che la radicalizzazione non coincide con il terrorismo. Non è detto, cioè, che gli individui che sposano idee radicali si impegnino in azioni terroristiche.

⁹ A. Schmid, *Radicalisation, DeRadicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion*

and Literature Review, ICCT Paper Research, 2013.

IL CALEIDOSCOPIO DEI FATTORI DI RADICALIZZAZIONE

di Marilena Macaluso
(Professore Associato di Sociologia dei fenomeni politici, Dipartimento Culture e Società,
Università degli Studi di Palermo)

1. Fattori di rischio, promozione e protezione: un modello mobile

Tra gli approcci all'analisi del fenomeno della radicalizzazione quello proposto da RAN (Radicalisation Awareness Network)¹ ha il pregio di provare a mettere insieme in un unico modello i risultati di contributi interdisciplinari differenti, fornendo una sintesi teorica ed elementi utili per l'analisi sul campo funzionali a possibili interventi di policy.

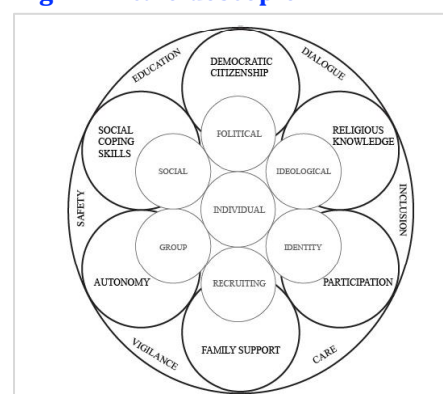
La rete RAN, nell'ambito della Direzione Generale Migrazioni e Affari Interni della Commissione europea, si occupa del contrasto al terrorismo e

all'estremismo violento, unendo esperti e operatori che in Europa lavorano per la prevenzione della radicalizzazione.

Nell'Issue Paper RAN *Protective and promotive factors building resilience against violent radicalisation*² trovano una sintesi i contributi di diversi autori come Ranstorp³ e Kristeva⁴. Tale modello tiene conto del fatto che diverse ricerche hanno dimostrato come la prevenzione contro la radicalizzazione sia più efficace dei tentativi d'intervento su situazioni ormai critiche⁵. Il Caleidoscopio dei fattori di rischio, protezione e promozione RAN (Fig. 1)

si basa sulla teoria della resilienza come capacità di superare le avversità

Fig. 1 - Il caleidoscopio



Fonte: Sieckelinck, Gielen 2018, p. 5

¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation-awareness-network-en>.

² S. Sieckelinck, A. Gielen, *Protective and promotive factors building resilience against violent radicalisation*, Issue Paper RAN, April 2018, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation-awareness-network/ran-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation-awareness-network/ran-papers/docs/issue-paper-root-causes-jan2016-en.pdf)

<papers/docs/ran-paper-protective-factors-042018-en.pdf>.

³ M. Ranstorp, *The root causes of violent extremism*, RAN issue paper, 4 January 2016.

Retrieved from: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation-awareness-network/ran-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation-awareness-network/ran-papers/docs/issue-paper-root-causes-jan2016-en.pdf)

⁴ J. Kristeva, *Report from lecture by Rosie Lavan*, Oxford, 10 June 2013.

Retrieved from: <http://www.oxonianreview.org/wp/perpetual-motion>.

⁵ S. Sieckelinck, A. Gielen, op. cit.

fortificandosi, non solo a livello individuale ma soprattutto a livello sociale⁶. L'immagine del caleidoscopio viene utilizzata dagli autori per presentare elementi tra loro connessi ed in costante movimento che interagiscono di volta in volta neutralizzandosi o supportandosi a vicenda: «il caleidoscopio può essere visto come una palla che rimbalza. Lo strato esterno di fattori di promozione aiuta a mantenere i fattori protettivi in atto, al fine di incapsulare efficacemente i fattori di rischio. Quando si affrontano problemi e difficoltà gravi, i fattori di protezione lasciano il posto a fattori di rischio. Una politica globale volta a creare resilienza agirà rafforzando i meccanismi di protezione e di promozione che possono aiutare non solo a superare la sfida proposta, ma anche a imparare da

essa, in modo da affrontare meglio questioni simili a più lungo termine»⁷.

In particolare, nel Caleidoscopio si considera l'interazione tra componenti individuali (al centro in grigio nella figura) e sociali. Sono ritenuti elementi di rischio personale: la vittimizzazione, la rabbia, i sentimenti di umiliazione. Tali fattori possono esplodere se anche i fattori sociali al contorno risultano sfavorevoli, oppure, al contrario possono essere incapsulati e neutralizzati da un contesto capace di limitare i fattori di rischio.

Tra i fattori sociali che nell'immagine del Caleidoscopio graficamente circondano i fattori individuali di rischio vi sono: l'esclusione sociale e la mancanza di mobilità, la diffusione della criminalità e fattori di carattere politico come la politica estera adottata dal governo, l'islamofobia, la presenza di

una guerra in corso e le posizioni assunte rispetto ad essa; infine, elementi ideologici e religiosi, aspetti culturali e identitari, come l'assenza di un senso di appartenenza, che possono contribuire a mitigare o al contrario ad enfatizzare gli altri fattori di rischio.

L'analisi che attraverso il Caleidoscopio gli autori propongono è, dunque, un'indagine multidimensionale che considera l'individuo e le reti di relazioni che lo coinvolgono elementi legati al presente e questioni stratificate nel background individuale e sociale del soggetto.

2. Un'indagine multidimensionale

Una questione centrale negli studi sulla radicalizzazione riguarda gli ambienti nei quali essa si sviluppa. Possiamo integrare gli elementi presenti nel Caleidoscopio evidenziando l'intersezione

⁶ S. Weine, *Building resilience to violent extremism in Muslim diaspora communities in the United*

States, in «Dynamics of Asymmetric Conflict», 5(1), 2012, pp. 60-73.

⁷ S. Sieckelinck, A. Gielen, op. cit., p. 7.

tra la dimensione online e quella offline delle relazioni quotidiane. Ad esempio la dimensione “Reclutamento” (che nella versione originale del Caleidoscopio fa riferimento ai fattori di pressione verso la radicalizzazione, come la frequenza di ambienti e social media estremisti, o all’influenza del gruppo di amici o parenti, con tendenza al conformismo) in vista di una sua operativizzazione, da utilizzare per la ricerca sul campo, può essere ridefinita come “Reti offline e pratiche di uso/consumo di Internet”. In modo da includere le relazioni sociali attraverso la rete, i consumi culturali e le pratiche d’uso dei social network nelle loro connessioni con i gruppi frequentati nella quotidianità, facendo così emergere gli elementi legati ad un potenziale reclutamento anche in forma indiretta. Le dimensioni che a partire dal Caleidoscopio possono essere utili all’approfondimento dei fattori di rischio,

protezione e promozione nell’ambito della ricerca sul campo sono le seguenti:

1. Identità e senso di appartenenza;
2. Reti offline e pratiche di uso/consumo di internet;
3. Istruzione;
4. Ideologia;
5. Rapporto con i pari e dinamiche di gruppo;
6. Supporto familiare;
7. Percezione del proprio rapporto con la società (e possibili reazioni);
8. Rapporto con la politica;
9. Partecipazione;
10. Cittadinanza democratica;
11. Conoscenza religiosa;
12. Autonomia /Capacità di soluzione dei conflitti/Coping Skills;
13. Dialogo;
14. Inclusione;
15. Controllo e sicurezza.

Queste quindici dimensioni possono essere operativizzate e scomposte in

ulteriori sollecitazioni per riflettere sulle rappresentazioni dominanti dei soggetti potenzialmente vulnerabili rispetto al tema, sugli stereotipi presenti nel senso comune, sulla stigmatizzazione della comunità e su quegli elementi positivi del proprio gruppo da utilizzare come chiave di volta per nuove narrazioni in campagne di comunicazione e programmi di prevenzione e di intervento contro la radicalizzazione.

La dimensione “Identità e senso di appartenenza” può essere considerata trasversale ad altre dimensioni, intrecciandosi con elementi legati alla famiglia o alla cultura d’appartenenza, alla percezione di sé. All’interno di questa dimensione possono essere considerati rilevanti fattori come le crisi di identità, la percezione di marginalità per sé o per il proprio gruppo o al contrario elementi positivi di prevenzione

e promozione connessi all'appartenenza ad una rete di solidarietà e sostegno.

La dimensione "Reti offline e pratiche di uso/consumo di Internet", di cui si è detto, include elementi di potenziale esposizione alla retorica violenta (anche online usando i social media), riferimenti ai propri gusti e consumi musicali, cinematografici, medialità ed ai gruppi d'interesse ad essi legati on e offline, etc. La dimensione "Istruzione" mira a ricostruire il percorso di studio e le esperienze a questo connesse, nei rapporti con gli insegnanti, con i compagni, nei vari livelli d'istruzione. La dimensione "Ideologia" può essere approfondita distinguendo tra i vari aspetti attribuiti al concetto da Rush che la considera "uno strumento attraverso cui gli individui possono adat-

tarsi al mondo e trovare in esso un posto adatto per se stessi, o, in alternativa, per cambiarlo"⁸. Questa dimensione include elementi orientati a evidenziare la visione del mondo, la visione futura preferita, i mezzi per realizzarla, gli elementi che guidano all'azione.

Su questo frangente, ad esempio, in letteratura vengono considerati comportamenti a rischio, da un lato, il comportamento edonistico, come l'uso di alcool/droghe o comportamenti sessuali a rischio, che aumentano la vulnerabilità; d'altro lato, il senso di colpa che aumenta la vulnerabilità all'influenza degli estremisti violenti e della loro ideologia⁹.

La dimensione "Rapporto con i pari e dinamiche di gruppo", include l'insieme dei gruppi dei quali si fa parte (multi-appartenenza), le relazioni tra

essi e la loro composizione. L'isolamento del gruppo di pari, l'uso della retorica dell'odio possono essere considerati potenziali elementi di rischio di radicalizzazione.

La dimensione "Supporto familiare", include vulnerabilità sociale ed economica vs situazione economica buona o elevata, isolamento dalla famiglia vs coesione familiare, accordo vs conflitto, ruoli, differenze di genere, etc. La dimensione "Percezione del proprio rapporto con la società (e possibili reazioni)" include stimoli sulle opportunità di mobilità sociale, la percezione della segregazione in contesti sociali deprivati e marginali, considerati fattori di rischio in letteratura.

La dimensione "Rapporto con la politica" include elementi connessi all'informazione sulla politica e alla valuta-

⁸ M. Rush, *Politica e Società. Introduzione alla Sociologia politica*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 213.

⁹ S. Sieckelink, A. Gielen, op. cit.

zione di attori politici e politiche specifiche. La dimensione “Partecipazione-Attivismo politico” può essere collegata alle differenti modalità formali e informali di partecipazione connessa alla dimensione della “Cittadinanza democratica”.

La dimensione “Conoscenza religiosa” comprende notizie sulla fede e sulle pratiche direttamente messe in atto o presenti nella propria famiglia o comunità. L’isolamento culturale e religioso è considerato un fattore di rischio. Così come lo è la bassa tolleranza per altre comunità e credenze religiose diverse dalla propria. Gli elementi che contribuiscono alla bassa tolleranza possono includere l’istruzione separata, l’isolamento in gruppi etnici o religiosi, l’assenza di “interscambi significativi” con la società¹⁰.

Le dimensioni “Autonomia/Capacità di soluzione dei conflitti/Coping Skills”, “Dialogo” ed “Inclusione” sono finalizzate a proporre il racconto di elementi di prevenzione e sostegno.

L’ultima dimensione “Controllo e sicurezza” coglie elementi legati alla valutazione della sicurezza nel territorio, ai giudizi sulle politiche per la sicurezza, alle narrazioni sulle cause di insicurezza.

Questo modello è stato utilizzato nel progetto OLTRE che sarà presentato nel box.

3. Alcune proposte contro la radicalizzazione violenta

A partire dal modello del Caleidoscopio la rete RAN formula alcune proposte che si dipanano su più linee d’azione integrate che affrontano, da una parte, i rischi a livello psicologico e sociale, e

dall’altro riguardano gli interventi sul piano politico.

Sul primo fronte, si enfatizza l’importanza della promozione della partecipazione attiva e delle esperienze di democrazia e dialogo, sin dalle scuole, insieme alla diffusione di competenze di pensiero critico e capacità di risoluzione pacifica dei conflitti, come elementi di protezione contro l’alienazione politica ed i rischi di radicalizzazione connessi alla propaganda e al reclutamento¹¹. O ancora si propone di sviluppare contronarrazioni che consentano di approfondire le reciproche conoscenze sulla religione, considerate un elemento di protezione contro “ideologie apocalittiche”¹². Tra gli elementi su cui puntare viene ricordata l’importanza di sviluppare l’abilità di negoziare tra identità multiple, come meccanismo protettivo contro le crisi

¹⁰ S. Sieckelinck, A. Gielen, op. cit.

¹¹ S. Sieckelinck, A. Gielen op. cit., p. 6.

¹² S. Sieckelinck, A. Gielen, op. cit., p. 6.

identitarie e culturali. Inoltre, il supporto familiare viene considerato un meccanismo di protezione contro le spinte di ambienti estremisti e dunque interventi per favorire il sostegno delle famiglie sono proposti come elementi attraverso cui intervenire.

Elementi psicologici come l'autostima e l'autonomia individuale si intrecciano con elementi sociali connessi agli interventi sui gruppi di pari e sulla protezione dall'esclusione sociale: «Per proteggere da (sentimenti di) esclusione, migliorare le capacità di *coping* sociale. L'insoddisfazione derivante dalla politica dell'identità deve essere presa seriamente e non deve essere né criminalizzata né trascurata»¹³.

Sul secondo fronte, le politiche pubbliche possono avere un ruolo rilevante nella prevenzione e nella protezione

contro il diffondersi della radicalizzazione violenta. O al contrario esse stesse possono rischiare di incentivarla. Una politica dell'inclusione è «favorita dalla promozione dell'unità nella diversità al di là delle identità politiche (essenzialiste). Il reclutamento estremista eccelle nell'esacerbare il conflitto sociale sulle identità e le differenze sociali»¹⁴.

O ancora viene suggerita la promozione di una vigilanza condivisa tra le istituzioni e la comunità, da svolgere attraverso la cooperazione tra forze di polizia e cittadini, nell'ambito di un sistema di sorveglianza democraticamente controllato. Sul piano della sicurezza sociale, il mentoring dei giovani e il supporto alle famiglie viene considerato uno strumento efficace per agire sul nascere di problemi in uno stadio iniziale, perché: «La sfida strategica qui

è trasformare i fallimenti e lavorare gradualmente verso l'*empowerment*. Aiutare gli individui ad imparare ad assumersi la responsabilità delle loro azioni in definitiva offre la migliore protezione»¹⁵. Un modello di intervento integrato vede coinvolte anche le scuole, con metodi didattici e pedagogici che coinvolgono gli studenti nel racconto delle loro esperienze, percezioni e visioni del mondo. Concludendo, si investe sulla promozione a più livelli di forme di resilienza, provvedendo a stimolare i fattori protettivi a diversi livelli: individuale, locale e più ampio, infatti: «La creazione di resilienza è un processo interattivo e reciproco che si realizza su diversi livelli»¹⁶.

¹³ S. Sieckelinck, A. Gielen, op. cit., p. 6.

¹⁴ S. Sieckelinck, A. Gielen, op. cit., p. 7.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

IL PROGETTO “OLTRE L’ORIZZONTE: CONTRONARRAZIONI DAI MARGINI AL CENTRO”

di Marianna Siino
(Assegnista di ricerca, Dipartimento Culture e Società, Università degli Studi di Palermo)

1. Introduzione

OLTRE, acronimo di “Oltre l’orizzonte: Contro-narrazioni dai margini al centro”, è un progetto cofinanziato dalla Commissione europea, in particolare dal DG Affari Interni (Fondo per la Sicurezza Interna - Programma per l’Empowerment della Società Civile). Fanno parte di OLTRE organi nazionali, istituzioni, università e associazioni culturali del territorio italiano, in particolare il progetto è coordinato dall’Università Tor Vergata e vede impegnata una rete di partner ampia ed eterogenea che comprende l’Università La Sapienza, l’Università di Cagliari e l’Università di Palermo, l’ARCI, il CONNGI, l’associazione NAHUEL, Officina e Editoria Cultura, Socialhub e AB CREA. L’approccio non può che essere interdisciplinare. Lo scambio tra molteplici prospettive teoriche e modelli analitici differenti costituisce la ricchezza di OLTRE.

2. Destinatari

Le più recenti indicazioni del Parlamento europeo e della Commissione invitano gli Stati membri dell’UE a intensificare gli sforzi per prevenire la radicalizzazione e l’estremismo dei giovani europei. Il contrasto e la prevenzione del terrorismo e della radicalizzazione sono indicati tra le priorità per l’azione dell’UE e il progetto OLTRE è perfettamente in linea con tale richiesta di intervento. I dati più recenti dell’Intelligence su arresti ed espulsioni per terrorismo in Europa di giovani militanti radicalizzati e jihadisti (in particolare i foreign fighters di ritorno dalla Siria) hanno evidenziato una significativa correlazione con lo status di giovane di seconda/nuova generazione o giovane europeo convertito. Da ciò si desume che tale fascia di popolazione è potenzialmente più esposta (vedi infra par. RAN) alla propaganda estremista, soprattutto a

quella online, che innesca e alimenta i processi di radicalizzazione e contribuisce alla costruzione di scenari stereotipati, ma allo stesso tempo attraenti, di redenzione e realizzazione personali. La condizione dei giovani con background migratorio li esporrebbe maggiormente all’esclusione sociale e di conseguenza li renderebbe più sensibili al potere attrattivo della propaganda estremista e radicalizzante.

I destinatari del progetto OLTRE sono, dunque, giovani italiani di seconda/nuova generazione e non prevalentemente di fede musulmana, con età compresa tra i 18 e i 30 anni. Si precisa che la definizione sociologica di giovani di seconda/nuova generazione include giovani italiani con background migratorio, in particolare nati in Italia da genitori stranieri, con un solo genitore italiano e uno straniero, con un percorso migratorio ini-

ziato nell'infanzia, etc. Abbiamo considerato diverse aree geografiche d'origine delle famiglie dei giovani, selezionando Paesi di provenienza in cui fosse diffusa la religione musulmana in modo prevalente o comunque rilevante tra la popolazione. Alcuni giovani coinvolti hanno esperienza all'interno di associazioni (come CONNGI, ARCI, NAHUEL partner di progetto), altri non presentano un passato associativo e sono stati contattati attraverso le Università partner a Roma, Cagliari e Palermo o per altre vie.

3. Obiettivi

OLTRE nasce con la finalità precipua di contribuire alla prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione islamica sul territorio italiano, principalmente attraverso una campagna di comunicazione online. Per prevenire la radicalizzazione è necessario ridurre la

vulnerabilità dei soggetti ritenuti "a rischio", nel nostro caso specifico i giovani italiani con background migratorio di fede musulmana.

Alla luce di ciò, l'obiettivo generale è scomponibile in due obiettivi più specifici, ossia:

- ridurre gli stereotipi e i pregiudizi nei confronti di questo target;
- disattivare i contenuti terroristici ed estremisti circolanti in rete.

A questi corrispondono obiettivi ancora più specifici che hanno ispirato la progettazione nel dettaglio delle singole attività e che trovano concretizzazione nelle fasi operative del progetto. Si è ritenuto necessario:

- raccontare, attraverso una narrazione positiva, esempi di inclusione nel nostro Paese nell'ottica di far conoscere quali sono i fondamenti dell'Islam, ma anche la quotidianità dei giovani cresciuti e/o nati in Ita-

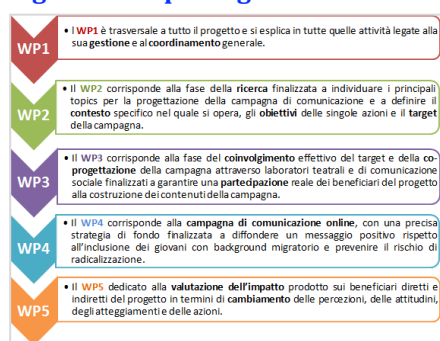
lia ma intrisi, a diversi livelli, da una cultura "altra";

- ridurre incomprensioni, ignoranza, stereotipi esistenti e rappresentazioni stigmatizzanti circa l'Islam e i suoi seguaci;
- fornire spunti per riflettere sulle proprie difficoltà, le proprie aspettative e i propri desideri;
- promuovere e aumentare la consapevolezza sulla radicalizzazione e sui rischi ad essa correlati;
- smascherare, attraverso una contro-narrazione, le contraddizioni e le false promesse dei messaggi radicalizzanti, fornendo una alternativa realistica di scelta.

4. Fasi

Il progetto OLTRE si articola in 5 fasi (definiti workpackage e riconducibili all'acronimo WP) distribuite nell'arco di 24 mesi (Fig. 1).

Fig. 1 - Workpackage



5. Metodologia

Il progetto da un punto di vista operativo ha dato “voce” ai giovani potenzialmente “vulnerabili” coinvolgendoli in processi partecipativi, creando spazi di comunicazione permanenti e aperti e co-costruendo alternative possibili e narrazioni positive che riducessero la loro vulnerabilità sociale, aumentando la capacità di recupero individuale e di comunità di fronte a stress esterni.

Attraverso la generazione e rigenerazione di legami, i soggetti possono rafforzare il loro senso di appartenenza a una comunità e a un territorio, legami che consentono loro di diventare sempre più insensibili alla “chiamata” esterna e alle promesse di una forma di identità “altra” e di riconoscimento culturale che sembra loro negata.

Sono state identificate così due dimensioni di intervento:

- **Comunità:** riguarda i giovani musulmani di seconda/nuova generazione, attivi nella loro comunità, che frequentano eventualmente programmi educativi e culturali.
- **Territorio:** riguarda le aree svantaggiate delle grandi città italiane nelle quali il disagio sociale e i fattori culturali possono facilitare la radicalizzazione della gioventù vulnerabile.

Il metodo di lavoro utilizzato è, appunto, quello partecipativo che ha garanti-

to il coinvolgimento attivo di giovani in contesti sia reali sia virtuali. Il progetto ha previsto, infatti, attività “in presenza” sul territorio (in particolare in sette città: Bologna, Padova, Milano, Torino, Roma, Cagliari e Palermo) e “virtuali” sulle principali piattaforme social (Facebook e Instagram) e ha coinvolto giovani italiani (con background migratorio e non) che sono diventati i “protagonisti” della campagna o preliminarmente come testimoni privilegiati, le cui narrazioni hanno permesso di individuare i principali topics sui quali fondare la stessa campagna di comunicazione, o come “social media moderators” e produttori di parte dei contenuti visivi e testuali originali divulgati sulle più importanti piattaforme social.

L’approccio scelto si basa sull’assunto che la partecipazione e l’impegno sociale sono condizioni fondamentali:

- per aumentare la resilienza sociale e digitale, in modo da sovvertire il potere accattivante dei messaggi di radicalizzazione e contrastare le rappresentazioni stereotipate,
- per ridurre la vulnerabilità dei soggetti “a rischio”;
- per stimolare il pensiero indipendente e critico dei destinatari delle azioni progettuali.

6. Ricerca-azione

Tutto il progetto si fonda su linee guida fornite da una ricerca-azione condotta nei primi mesi di attività e tuttora in corso all'interno della campagna di comunicazione. Tale ricerca ha previsto:

- una preliminare *ricerca desk* finalizzata alla descrizione approfondita dello stato dell'arte rispetto alle declinazioni dei concetti cardine del progetto nel contesto di

riferimento italiano, alla definizione specifica di essi e all'identificazione di linee guida che potessero orientare la strategia comunicativa da mettere in atto, nonché alla definizione del target diretto e indiretto al quale destinare le singole azioni progettuali;

- una *ricerca sul campo* tesa alla conoscenza effettiva di come sono declinati i suddetti concetti dal target specifico di progetto e alla potenziale individuazione dei fattori di rischio sui quali intervenire nella fase successiva;
- il *coinvolgimento diretto* del target nei processi partecipativi per co-progettare la campagna di comunicazione online: in questa fase i giovani coinvolti da semplici *user* diventano “*prosumer*” di contenuti originali, “fatti su misura” e non prodotti in serie.

Relativamente alla ricerca sul campo, è necessario precisare che è stato scelto un approccio non standard, adeguato a una ricerca di tipo partecipativo in quanto non propone agli intervistati di intervenire su modelli definiti predefiniti, ma è orientata a far emergere, utilizzando il loro “vocabolario”, le narrazioni, le immagini, le emozioni, le metafore e le suggestioni dei soggetti coinvolti. Questi contenuti sono stati utilizzati per co-costruire la campagna di comunicazione, in quanto hanno permesso di individuare alcune dimensioni chiave intorno alle quali è stata progettata la strategia comunicativa della campagna social. I giovani italiani di seconda/nuova generazione attraverso i loro racconti hanno messo in luce punti oscuri e dinamiche interazionali che nel loro quotidiano esperiscono, dando voce a richieste, desideri e aspettative di riconoscimento da parte degli altri e da parte delle

Istituzioni, non direttamente espressi nella loro quotidianità. Per esempio la multi-appartenenza e il diritto all'autonomia delle scelte sembrano essere le caratteristiche principali rivendicate dagli intervistati. Anche chi è riuscito, attraverso l'istruzione ad ottenere mobilità sociale ascendente rispetto ai familiari, infatti, spesso non si sente riconosciuto dalla società alla quale sente di appartenere. L'ascolto ed il coinvolgimento delle seconde/nuove generazioni è stato già un primo risultato della ricerca azione.

Sulla base della ricerca desk sono stati anche individuati, come previsto dal progetto e suggerito dalla letteratura di riferimento, i fattori di rischio e quelli considerati di protezione. La letteratura scientifica ha evidenziato che i percorsi di radicalizzazione a livello individuale, non necessariamente nelle sue forme violente d'azione, ma come una generale tendenza a condivi-

dere e diffondere idee radicali di cambiamento, sono determinati da un insieme dei complessi fattori che concorrono in modo graduale e processuale al verificarsi di esso. Per comprendere fino in fondo il fenomeno e i fattori che ne determinano l'incremento/decremento così come per individuare le potenziali strategie preventive è stato fondamentale osservare e analizzare le narrazioni circolanti e soprattutto i processi attraverso i quali si creano specifiche cornici di senso che consentono di interpretare/costruire la realtà. Ai fattori individuali vanno accostati senza dubbio i fattori di contesto e quelli relazionali. Alla luce di ciò sia l'analisi sia gli interventi sono stati progettati e attuati sempre su tre livelli: micro, meso e macro.

Una rielaborazione di questi fattori è stata utilizzata per la creazione della traccia per le interviste in profondità.

Alcuni elementi presenti nel Caleidoscopio RAN (vedi *infra* par. RAN) sono stati adattati a un target potenzialmente soggetto a radicalizzazione, ma non necessariamente radicalizzato.

Nello specifico, la traccia di intervista è stata costruita attorno alle 15 dimensioni tratte da una rielaborazione del Caleidoscopio dei fattori di rischi, protezione e promozione illustrate nel contributo *Caleidoscopio* di Marilena Macaluso in questo rapporto.

In particolare, sono state effettuate 6 interviste in profondità per città, a un totale di 42 giovani di seconda/nuova generazione (alcuni di loro e altri giovani italiani sono stati coinvolti anche nelle attività del WP3 e del WP4). Alla ricerca sul campo si affianca l'indagine sulle comunità online (tuttora in corso) a partire dall'analisi delle reti di relazione dei giovani intervistati nei principali social network utilizzati. La dimensione relativa alle reti offline e

alle pratiche di uso/consumo di Internet è una dimensione prioritaria per indagare le relazioni sociali attraverso Internet, i consumi culturali e l'uso dei social network nelle loro connessioni con i gruppi frequentati nella quotidianità, utile a fare emergere, laddove esistenti, anche elementi legati al potenziale reclutamento, esperiti direttamente o indirettamente dagli intervistati. Il rilevamento dei consumi e delle pratiche medial, inoltre, ha fornito elementi essenziali per la costruzione della campagna di comunicazione.

7. Campagna social

La campagna ha previsto la creazione e pubblicazione di contenuti legati ai *topics* principali del progetto sui canali social maggiormente diffusi e utilizzati dal gruppo target: Instagram e Facebook.

La campagna si basa su due *asset* principali, differenti ma complementari:

- *mostrare* il potenziale inclusivo della promessa del NOSTRO paese, di una società che, proprio riconoscendo e valorizzando la diversità, può anche offrire maggiori prospettive e opportunità per entrambi gli universi culturali di questi giovani;
- *demistificare* la vita e l'eroismo propagandato dal LORO radicalismo (quello islamico). La vera contro-narrativa consiste nel rivelare il lato nascosto delle vite e delle azioni dei "combattenti" e mostrare che le promesse di fratellanza, l'interpretazione estremista di alcuni messaggi presi dal Corano e l'eroismo epico sono in realtà privi di fondamento.

Tra i principali *topics* sui quali vertono i contenuti dei post troviamo:

1. La questione del mancato riconoscimento dei ragazzi e delle ragazze di seconda generazione nelle relazioni quotidiane e nel rapporto con le istituzioni che viene da alcuni sintetizzata nella sensazione di sentirsi stranieri a casa propria;
2. La complessità e la ricchezza di una multi-appartenenza, di "identità ibride" nelle quali sono co-presenti tradizioni, gusti, lingue, valori differenti.
3. L'esigenza di spezzare il nesso Islam – terrorismo veicolato principalmente dai media.

Il calendario editoriale propone una distinzione tra rubriche di informazione e rubriche di protagonismo. Le prime, contengono contenuti più "formali", a partire da materiali proposti dagli enti partner e tratti dalle altre azioni di progetto (testi interviste, racconti tratti dai laboratori, audio/video effettuati durante i labora-

tori); le seconde raccolgono contenuti "originali" e maggiormente empatici proposti e prodotti dai moderatori.

Nel primo trimestre i post erano pubblicati in *mirroring* su entrambi i social. A partire dal secondo trimestre le rubriche di informazione sono destinate prevalentemente a FB, mentre quelle di protagonismo ad IG, sia per la natura dei contenuti sia perché IG risulta essere il canale social più utilizzato dal target di riferimento del progetto.

Le **rubriche di informazione** previste sono:

Primo trimestre

- ✓ *Italian Islam*: storie e racconti positivi di italiani di nuova generazione che seguono l'Islam;
- ✓ *Nuovi Europei*: esempi di inclusione positiva fuori dall'Italia;
- ✓ *Forse non tutti sanno che*: foto, grafiche e brevi video su informazioni

e curiosità sul mondo islamico e sull'Islam.

Secondo trimestre

- ✓ *Dati migranti*: dati e infografiche su migrazioni o politiche internazionali;
- ✓ *Luoghi incomuni*: post su come differenti culture si incontrano nella vita quotidiana, dando più attenzione alla dimensione sociale piuttosto che a quella più individuale e identitaria della rubrica "Tra due culture";
- ✓ *Rubrica culturale/Rassegna stampa*: segnalazioni e/o recensioni di musica, libri, film che parlano di inclusione, di pregiudizi, di migrazioni – questo spazio può essere usato anche per segnalare articoli interessanti od ospitare commenti su cronaca e attualità;

Le **rubriche di protagonismo** sono:

Primo trimestre

- ✓ *Tra due culture*: stralci di interviste o stories su come i giovani di nuova generazione vivono la loro duplice identità;
- ✓ *Giornate nere*: le difficoltà e i problemi più comuni che caratterizzano la quotidianità di un giovane di nuova generazione.

Secondo trimestre

- ✓ *Domande Scomode*: Le domande difficili o semplicemente imbarazzanti che i ragazzi di nuova generazione si sentono rivolgere o rivolgerebbero;
- ✓ *Questi non siamo noi*: I luoghi comuni e i fraintendimenti sulla vita delle nuove generazioni;
- ✓ *Graphic novel di Gianluca Costantini*, artista e disegnatore che ha trasformato in fumetti le storie di vita, i sentimenti, i sogni e i timori dei giovani di nuova generazione che hanno preso parte alle attività laboratoriali del progetto.

A queste si aggiunge la rubrica *Wordspedia*, dedicata alle parole chiave e alle metafore fulcro del progetto. È l'unica che è pubblicata fin dall'inizio in mirroring su entrambi i social ed è la rubrica che definendo la tematica della settimana, rende coerenti e unitari i contenuti pubblicati sui due canali.

La campagna ha previsto, inoltre, la partecipazione in qualità di testimonial, di due giovani cantanti di nuova generazione, Mahmood e Marue, e la creazione di una webseries "Rajel" in 4 puntate che racconta i sogni, le aspirazioni ma anche le difficoltà di due giovani di nuova generazione.

8. Laboratori del teatro dell'oppresso e laboratori di comunicazione sociale

I laboratori sono stati utilizzati come spazio per generare e ri-generare relazioni, come spazi di libera espres-

sione, di narrazioni e contro-narrazioni. Il programma dei laboratori è stato strutturato partendo dal modello elaborato per le interviste: ha trattato gli stessi temi, ha coinvolto le stesse città (Milano, Torino, Padova, Bologna, Roma, Cagliari, Palermo) e lo stesso target di giovani. Alcuni dei giovani intervistati hanno, infatti, preso parte alle fasi successive del progetto (sia ai laboratori sia alla campagna social) direttamente e/o coinvolgendo i loro coetanei nell'iniziativa (amici reali e virtuali, colleghi, associazioni studentesche, etc.).

Obiettivo dei laboratori teatrali è stato quello di stimolare nei partecipanti risposte non verbali, creative, teatrali, fisiche, rispetto alle tematiche fulcro del progetto: il concetto di identità, integrazione, rapporto con i coetanei, la scala di valori, il rapporto con le istituzioni, con la religione, con la famiglia, ecc.

Circa 70 ragazzi sono stati coinvolti nei laboratori di fotografia, imparando a usare gli strumenti e i linguaggi della comunicazione sociale per descrivere il proprio contesto, raccontare la propria storia e i propri desideri.

Entrambi i laboratori non hanno avuto nessuna finalità estetica, ma sono stati utilizzati come strumenti di indagine della propria identità e di esplorazione dei conflitti e dei condizionamenti sociali dell'individuo e dei gruppi. Questa metodologia che mette insieme partecipazione, spirito critico e riflessività, pertanto, si è rivelata particolarmente efficace in relazione agli obiettivi progettuali di OLTRE, ovvero per confrontare gli immaginari, le narrazioni individuali e collettive, le aspettative e il potenziale di realizzazione delle proprie attese e opportunità, ma anche per far emergere le idee, le passioni, i sentimenti che circolano fra i giovani target del progetto. I labo-

ratori hanno escluso a priori qualsiasi forma di valutazione e di giudizio: le differenze sono state considerate sempre come una risorsa e mai come un ostacolo. I due laboratori, privilegiando l'espressione corporea, la scelta creativa e la comunicazione non verbale hanno dato forma anche a concetti apparentemente astratti o difficili da esprimere a parole, concetti che sono diventati immediatamente visibili e comprensibili attraverso un'espressione corporea o una fotografia.

Da queste esperienze sono venuti fuori storie vere e contenuti reali messi in gioco dagli stessi partecipanti, ognuno con le proprie peculiarità. Pertanto, anche se le tecniche adoperate nelle sette città sono state le stesse, esse hanno prodotto risultati differenti, fornendo una ricchezza di contenuti utili anch'essi per la progettazione

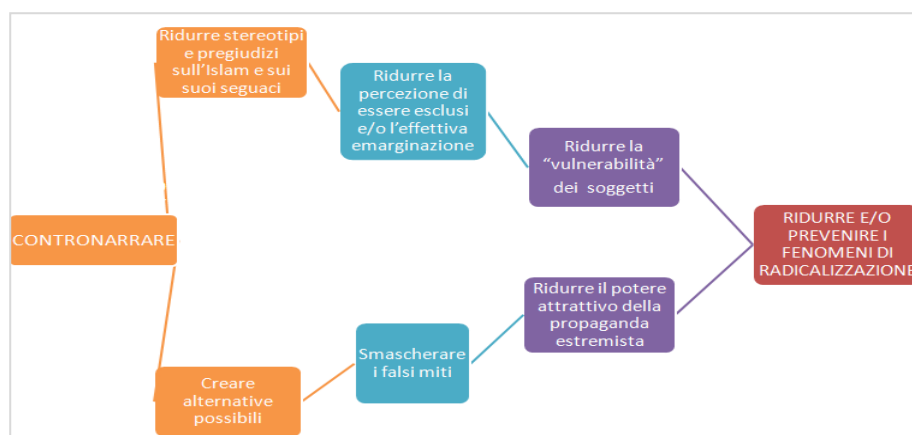
della campagna di comunicazione online.

9. Risultati attesi

L'impatto atteso dal progetto sarà quantificabile di certo nell'ampiezza del target che si è riuscito a raggiungere e/o coinvolgere, ma ancor di più nella valutazione della capacità di innescare un cambiamento, sia

nell'immaginario dei soggetti coinvolti sia nelle relazioni che tali soggetti dissolvono e/o attivano, nei legami che essi generano e/o rigenerano e nell'interpretazione mediata dalla "comunità" che diventa "narrazione" e/o "contro-narrazione" della realtà. È fondamentale proprio riportare l'attenzione sul *leit motiv* che ha orientato tutto il progetto (Fig. 2), ossia sul

Fig. 2 - Dalle contronarrazioni al cambiamento



processo di cambiamento che si vuole innescare, un cambiamento che vede le sue solide basi nella diffusione di una contro-narrazione che si muove lungo la dimensione cognitiva, ma che vede i suoi esiti nello sviluppo di una dimensione partecipativa che si esplica attraverso la dimensione comunicativa. Promuovere e sviluppare un'azione comunicative contribuisce alla trasformazione in profondità dell'immaginario collettivo, dei valori e dei simboli che costituiscono i frame nei quali si concretizza l'azione¹. Il cambiamento secondo quest'ottica prenderebbe il via dalla conoscenza che dovrebbe produrre un *reframing*, ossia un cambiamento delle cornici mentali (declinabili in valori, credenze, linguaggi, discorsi, comportamenti agiti, narrazioni) che determinano la rappresentazione del mondo e la per-

cezione di ciò che circonda l'individuo e, di conseguenza, le azioni e i loro esiti.

¹ A. Volterrani, *Saturare l'immaginario*, Exorma Edizioni, Roma, 2011.

