

Disobbedire alla macchina della paura

comune-info.net/2019/01/disobbedire-alla-macchina-della-paura/

January 4, 2019

La protesta dei sindaci, che ha trovato un terreno fertile seminato da straordinari percorsi di ribellione contro la macchina della paura come ad esempio l'enorme solidarietà emersa intorno a Riace o come Mediterranea, ha interrotto la campagna elettorale di chi costruisce consenso con la xenofobia. In realtà in questo caso non si tratta neanche di vera disobbedienza perché nessuno ha proposto di disapplicare in blocco una legge né di fare ricorso diretto alla Corte Costituzionale, ma di sospendere temporaneamente l'applicazione del provvedimento, in materie sulle quali i comuni e le regioni hanno per altro ampi poteri discrezionali: nonostante questo il ministro dell'interno minaccia di tutto, a cominciare da ritorsioni economiche. Insomma, la disobbedienza alla macchina della paura è già un modo con cui creare mondi nuovi e dipende da tutti noi



Volti di Napoli. Ph Ferdinando Kaiser

di Fulvio Vassallo Paleologo*

1. Quando il presidente Mattarella, il 4 ottobre dello scorso anno, aveva firmato il Decreto Legge "immigrazione e sicurezza" n.113/2018, **allegando al provvedimento una lettera** in cui si avvertiva «l'obbligo di sottolineare che, in materia», «restano 'fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo», non si poteva prevedere che il provvedimento sarebbe stato convertito in legge con un testo ancora più restrittivo (inserendo una lista di "paesi terzi sicuri") e con procedure tali da snaturare il ruolo del Parlamento, previsto nella nostra Costituzione. Il

Presidente della Repubblica ricordava in particolare “quanto direttamente disposto dall’art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall’Italia”.

Nell’**articolo 10 della Costituzione** si stabilisce il principio della riserva di legge in materia di immigrazione ed asilo e si aggiunge che “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”.

Lo strumento del **maxi-emendamento** presentato dal governo abbinato al voto di fiducia su quello che è stato subito definito come “il Decreto Salvini” ha impedito un effettivo confronto parlamentare, escludendo qualsiasi approfondimento da parte delle Camere, costrette a votare senza avere spesso piena conoscenza dei testi da approvare nel giro di qualche ora. Come si è verificato anche nel caso dell’approvazione della legge di bilancio, con un procedimento sul quale **il prossimo 9 gennaio sarà chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale.**

| Palermo non ha paura

Malgrado l’avvertimento della Presidenza della Repubblica **la Legge n.132 di conversione del decreto “sicurezza”, approvata il primo dicembre 2018, ed in vigore dal 4 dicembre,** rimane **un coacervo di misure legislative che abbattano i diritti di difesa e le garanzie in materia di libertà personale, cancellano la protezione umanitaria, aumentano i casi di detenzione dei richiedenti asilo.** Si prevede l’apertura di numerosi centri di detenzione (CPR, centri di permanenza per i rimpatri) nelle diverse regioni italiane, consentendo il trattenimento amministrativo in luoghi diversi a disposizione delle autorità di polizia. Si riduce l’accesso dei richiedenti asilo e di coloro che già godono della protezione umanitaria ai diritti sociali (salute, abitazione, istruzione, lavoro), per non parlare dei provvedimenti in materia di sicurezza (blocchi stradali, occupazioni abitative, DASPO urbano) tutti aspetti che comportano **rilevanti problemi di compatibilità con il dettato costituzionale.**

2. In particolare, l’articolo 13 della legge di conversione (n.132/2018) stabilisce che il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo costituisce un documento di riconoscimento **ma non basterà più per iscriversi all’anagrafe** e quindi avere la **residenza**. Questa circostanza potrà avere effetti pregiudizievoli per tutti i casi di scadenza del permesso di soggiorno. A causa della nuova legge, infatti, alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari i cittadini stranieri potrebbero essere cancellati dall’anagrafe. La norma colpirebbe anche i **minori non accompagnati, la maggior parte dei quali ha un permesso di soggiorno per motivi umanitari.**

In sostanza, i **Comuni non potranno più rilasciare a chi ha un permesso di soggiorno per richiesta asilo, la carta d’identità ed erogare servizi come l’iscrizione al Servizio sanitario nazionale (quindi l’Asl) o ai centri per l’impiego,** che verranno assicurati solo nel luogo di domicilio, visto che non c’è più la residenza, come un Centro di accoglienza straordinaria o un Centro permanente per il rimpatrio.

Ognuno dei nuovi permessi di soggiorno, incluso quello per cure mediche, non prevede più l’iscrizione del titolare al servizio sanitario nazionale, come invece è previsto dal vigente art. 34 d. lgs. n. 286/1998 per il p.s. per motivi umanitari (che invece la riforma modifica

proprio su tale aspetto), il che relega questi stranieri al solo accesso alle cure mediche urgenti ed essenziali ambulatoriali o ospedaliere previste dall'art. 35 d. lgs.n. 286/1998 e comporta manifeste illegittimità costituzionali per l'irragionevole restrizione, in violazione dell'art. 3 Cost., della attuazione piena dell'accesso al diritto alla salute previsto dall'art. 32 Cost.

Per il sindaco di Palermo Orlando, la mancata iscrizione all'anagrafe potrebbe impedire, tra gli altri diritti sociali, l'effettivo godimento del diritto alle cure sanitarie, nel quadro di un provvedimento che presenta numerosi aspetti dubbi sotto il profilo della costituzionalità. Per queste ragioni il sindaco ha impartito, ai competenti uffici comunali, "la disposizione di **sospendere**, per gli stranieri eventualmente coinvolti dalla controversa applicazione della legge, qualunque procedura che possa intaccare i diritti fondamentali della persona con particolare, ma non esclusivo, riferimento alle procedure di iscrizione della residenza anagrafica".

"Il nostro non è un atto di disobbedienza civile né di obiezione di coscienza, ma la semplice applicazione dei diritti costituzionali che sono garantiti a tutti coloro che vivono nel nostro paese", ha aggiunto Orlando. Che ha aggiunto "siamo davanti a un provvedimento criminogeno. Ci sono migliaia, centinaia di migliaia di persone che oggi risiedono legalmente in Italia, pagano le tasse, versano contributi all'Inps e fra qualche settimana o mese saranno senza documenti e quindi illegali. Questo significa incentivare la criminalità, non combatterla o prevenirla".

"Ho dato incarico al capo ufficio legale del Comune di adire davanti al giudice civile per sottoporre la questione del decreto Salvini", ha affermato Orlando, aggiungendo: "io vado davanti al **giudice civile** perché siccome non posso andare direttamente alla Corte costituzionale, mi rivolgo direttamente al giudice civile. Un sindaco cosa fa? Solleva la questione in un processo e, quindi, io andrò davanti al giudice dei diritti della sezione civile e chiederò un'azione sulla conformità della norma".

Altri sindaci italiani, da Napoli a Firenze, hanno seguito l'esempio del sindaco di Palermo, ma si deve ricordare anche come alcuni sindaci della Lega e del Movimento Cinque Stelle si siano allineati al ministro Salvini sulla applicazione immediata del provvedimento senza rilevare alcun dubbio di costituzionalità. **Una questione che potrebbe portare l'Anci (Associazione dei comuni italiani) alla spaccatura**. Effetto del resto della politica di questo governo contrario a tutti i corpi intermedi e alle formazioni sociali previste dalla Costituzione, nel tentativo di fondare un rapporto diretto con il "popolo". Una visione appunto populista, connotata anche da sprazzi di "sovranoismo", con i "me ne frego" di Salvini, temporaneamente accantonati per una precisa tattica di attesa dei risultati delle prossime elezioni europee. Che Salvini sembra sicuro di vincere in Italia e con le formazioni sovraniste presenti in altri paesi, a livello europeo. **Ma a sorpresa la "ribellione" dei sindaci potrebbe estendersi anche nelle regioni settentrionali.**

In Friuli Venezia Giulia sta valutando di seguire l'esempio di Palermo e Napoli il sindaco di Palmanova, Francesco Martines. "Quello di Orlando è un atto politico molto forte per denunciare una legge incostituzionale in alcune sue parti e che calpesta i principali diritti umani. Oltre tutto, genera più insicurezza di quella che dice di combattere – dice – Mi auguro che l'Anci nazionale apra un tavolo di discussione per rivedere questa norma. Se il

contrasto fra Sindaco e Stato aprirà un contenzioso che porti a sollevare l'incostituzionalità di alcune parti della legge, ben venga il gesto di Orlando". Il Sindaco di Palmanova ha poi aggiunto, "Studierò bene la legge e il provvedimento del sindaco di Palermo. Se ci saranno gli estremi e se così facendo non creerò problemi ai responsabili del servizio anagrafe non applicherò l'articolo 13 della legge 132 quello che definisce che il permesso di soggiorno rilasciato al richiedente asilo non sia più sufficiente per iscriversi all'anagrafe e risiedere nel comune. Ritengo giustificata la disobbedienza civile in casi in cui per ragioni politiche si violino diritti sanciti dalla Costituzione. Palmanova – chiosa Martines – rimane una città accogliente che guarda ai diritti delle persone indipendentemente dalla loro provenienza.

Per il sindaco di Parma, Federico Pizzarotti, «il decreto sicurezza lascia aperto un vulnus rispetto a stranieri e richiedenti asilo che non riescono a fare le cose più basilari», ma «bisogna capire qual è il percorso». Si deve osservare che le posizioni dei sindaci che rilevano questioni di costituzionalità relative alla legge 132/2018 sono ancora piuttosto variegate.

3. Non appena si è diffusa la notizia della disobbedienza di alcuni sindaci, peraltro su aspetti specifici della legge n.132/2018, si è scatenata l'ennesima gazzarra politica innescata, soprattutto sui social, dalle dichiarazioni del ministro Salvini, fiancheggiato ancora una volta da Luigi Di Maio, con il contorno dei pareri di esperti, messi in onda a reti unificate, che, forse senza conoscere appieno l'esatta portata delle decisioni dei sindaci "disobbedienti", hanno bocciato l'idea che questi sindaci non applicassero la legge. Senza cogliere che, **in questo caso, non si trattava di disapplicare in blocco una legge dello stato**, o di fare ricorso diretto alla Corte Costituzionale (potere che i sindaci evidentemente non hanno) **ma di sospenderne temporaneamente l'applicazione**, nei punti in cui appariva più dubbia la sua costituzionalità, e **in materie sulle quali i comuni (e le regioni) hanno ampi poteri discrezionali**, in vista di un pronunciamento della magistratura, riservandosi successive valutazioni a seconda dell'orientamento dei giudici, fino alla verifica della Corte Costituzionale.

Il leghista, prima che ministro dell'interno, Salvini, già istigatore di atti di disobbedienza a leggi dello stato (in materia di unioni civili) e a norme di diritto internazionale (nel caso Diciotti), ha sfruttato l'occasione per rilanciare la sua **campagna elettorale** in vista delle prossime elezioni europee, a fronte della oggettiva difficoltà in cui si trova il suo ministero, e l'intero governo, ancora nella totale incapacità di dare attuazione a tutte le promesse elettorali (500.000 espulsioni) e alle misure di detenzione e di allontanamento forzato (di impatto minore persino rispetto agli scorsi anni) e di garantire un funzionamento dignitoso ed economicamente sostenibile del sistema di accoglienza (per il quale si vorrebbe dimezzare la spesa). Un fallimento che si è tentato di risolvere con i soliti **slogan** lanciati sui social, senza neppure una riunione con gli enti interessati, e tanto meno senza riconoscere alcun ruolo attivo al terzo settore e agli operatori della solidarietà. Per Salvini, sempre pronto ad aizzare le sue curve con un linguaggio da stadio, "Con il Pd caos e clandestini, con la Lega ordine e rispetto. Certi sindaci rimpiangono i bei tempi andati sull'immigrazione, ma anche per loro è finita la pacchia!".

Il ministro dell'interno, che dovrebbe ben conoscere la condizione giuridica dei migranti sottoposti ai poteri delle questure e delle forze di polizia è arrivato a definire "clandestini" persone che attualmente hanno un permesso di soggiorno, si trovano da anni in Italia, e ora

rischiano di trovarsi irregolari per gli effetti perversi del decreto, adesso convertito nella legge 132 del 2018. Esattamente come sono definite clandestine le persone che in queste ore subiscono un trattamento disumano e degradante per effetto della decisione di Salvini di **“chiudere i porti”**, senza alcun provvedimento formale, che peraltro competerebbe al ministro delle infrastrutture, ma **limitandosi a omettere un atto che gli competeva**, la tempestiva indicazione di un porto di sbarco alle navi che hanno effettuato soccorsi in acque internazionali. Una scelta che per la magistratura inquirente rientrerebbe nell'area della “discrezionalità politica” del ministro.

Salvini ha così ribadito la sua linea per quanto riguarda la “disobbedienza” di alcuni sindaci sia per quanto riguarda le navi delle ong nel Mediterraneo con migranti a bordo: “I porti italiani sono chiusi, abbiamo accolto già troppi finti profughi, abbiamo arricchito già troppi scafisti!”, ha detto il vicepremier. **“I sindaci di sinistra pensino ai loro cittadini in difficoltà, non ai clandestini”, ha aggiunto. La smettano, in buona sostanza, questi sindaci di occuparsi di “clandestini”, che poi sono quegli immigrati oggi regolari, che con le nuove norme si vuole trasformare in “irregolari”, per costringerli alla clandestinità.** In modo da alimentare la **macchina della paura** sulla quale Salvini ha costruito il suo consenso. Lo stesso concetto espresso il 3 gennaio alla radio, in modo ancora più brutale, da Mario Borghezio, una autentica mistificazione che mette sullo stesso piano dei “clandestini” persone regolarmente soggiornanti da anni in Italia e naufraghi soccorsi dopo abusi terribili subiti in Libia e dopo avere rischiato di perdere la vita nel Mediterraneo. “Amici dei clandestini, traditori degli italiani!”, ha poi ribadito Salvini su Facebook, riferendosi ai sindaci che si oppongono al decreto sicurezza. Ma presto alla mistificazione si sono aggiunte le **minacce**. Dal ministro dell'interno, che cade anche nell'errore di ritenere, per evidente convenienza, che Orlando, De Magistris, Nardella ed altri avrebbero affermato di volere disapplicare direttamente la legge 132/2018, arriva subito la minaccia: **«I sindaci ne risponderanno personalmente, legalmente, penalmente e civilmente perché è una legge dello Stato che mette ordine e regole».**

Si apre anche il fronte delle ritorsioni economiche, per mettere la popolazione contro i sindaci “disobbedienti”, che in realtà obbediscono però alla Costituzione italiana. Come scrivono i giornali più vicini all'attuale ministro dell'interno, “Lo scontro tra i sindaci ribelli al decreto Sicurezza e Matteo Salvini passerà rapidamente dal piano politico e dell'immigrazione a quello economico, con il Viminale intenzionato a rivedere gli stanziamenti dei fondi per i comuni per esempio per l'assunzione di nuovi agenti di polizia municipale. Per quanto il ministro dell'Interno ha ironizzato sul fatto che non invierà la polizia per costringere i sindaci ad applicare la legge, il braccio di ferro rischia di ritorcersi contro gli stessi sindaci, che potrebbero ritrovarsi ad aumentare le imposte locali pur di compensare il taglio minacciato dal governo. La sfida di Salvini sui fondi ha valore per lo più simbolico, visto che il ministro non ha potere diretto per tagliare i fondi previsti tanto dal decreto quanto dalla manovra economica. Il ministro leghista però punta a costringere i sindaci a **rinunciare ai soldi concessi dallo Stato**”. Sempre secondo la stampa che fiancheggia il ministro dell'interno, “Palermo per esempio dovrebbe rinunciare a quasi 3 milioni di euro, come riporta il Corriere della sera: 168.750 euro per “scuole sicure”, mentre il Fondo sicurezza urbana stanZIA 122.848 euro per il 2018, 1.256.400 euro per il 2019 e

837.600 euro per il 2020, ai quali si aggiungono 596.275 euro come contributo statale per la videosorveglianza. Ben più pesante sarebbe la rinuncia di Luigi de Magistris per Napoli, dove sono stati stanziati oltre 7 milioni di euro”.

Ecco la delibera per disobbedire

4. Dopo le minacce del ministro Salvini sono arrivati i pareri degli “esperti”, di presidenti o componenti della Corte Costituzionale, e di giuristi che ormai fanno parte della squadra di governo. Una reazione immediata che lascia presagire uno scontro molto duro anche nelle aule di giustizia. Con esiti ancora imprevedibili, in un momento in cui è sotto attacco anche l'autonomia della magistratura, **come il caso Diciotti ha dimostrato in modo esemplare.**

«Le leggi, piacciono o meno, vanno applicate. Non può esistere il “fai da te”», queste le parole contro i sindaci “ribelli” di Giulia Bongiorno. E il sottosegretario leghista al ministero dell'interno Nicola Molteni replica a tono: «Anche senza iscrizione anagrafica i servizi verranno comunque garantiti. Ai minori stranieri non accompagnati non verrà tolto nulla». Come se Molteni ignorasse che le questure hanno negato per anni il rilascio dei permessi per minore età, (che oggi sarebbero convertibili in altri permessi) costringendo la maggior parte dei **minori non accompagnati** a presentare, spesso in ritardo di mesi rispetto allo sbarco, una richiesta di protezione. E che, se adesso questa richiesta di protezione viene respinta al compimento della maggiore età, tutti questi ragazzi, molti dei quali già perfettamente inseriti nella nostra società, si ritroveranno in una condizione irreversibile di irregolarità, non certo di clandestinità, comunque. Perché avranno sempre accanto tutti i cittadini solidali e gli operatori umanitari che li hanno conosciuti e sostenuti in questi anni.

5. **Si è cercato di fare passare l'idea che i sindaci si fossero semplicemente proposti di “disobbedire” alla legge, una versione che faceva comodo per legittimare le minacce del ministro dell'interno.** Si è dato così ampio rilievo alle dichiarazioni di Cesare Mirabelli, già Presidente emerito della Corte Costituzionale: **«i sindaci devono applicare la legge – ha detto a Tv2000 – non hanno il potere di disapplicarla se la ritengono in contrasto con la Costituzione e non possono essi stessi direttamente accedere alla Corte Costituzionale per farne dichiarare l'incostituzionalità».** Ma **nessun sindaco aveva proposto di fare “ricorso diretto” alla Corte Costituzionale, meno che mai il sindaco di Palermo che ha insegnato per anni Diritto pubblico all'Università.**

Secondo Mirabelli, la scelta dei sindaci ribelli costituirebbe soltanto «un atto politico. I Comuni sono tenuti a uniformarsi alle leggi» in quanto «la pubblica amministrazione non può sollevare questioni di legittimità costituzionale e deve uniformarsi alla legge, a meno che non sia liberticida, che potrebbe essere un caso eccezionale, una rottura dell'ordinamento democratico. Bisogna vedere se si tratta di norme rispetto alle quali è prevista un'attività del Comune che ha carattere di discrezionalità, che la legge impone e che il sindaco ritiene di disapplicare. Se la disapplica, e in ipotesi interviene il prefetto o un'altra autorità, sorge un contenzioso e allora potrebbe essere sollevata una questione di legittimità costituzionale». Le dichiarazioni di Mirabelli non sono così contrarie ai sindaci obbedienti alla Costituzione, come si è cercato di fare credere. È esattamente questo l'obiettivo finale perseguito dai sindaci che si oppongono all'applicazione di alcune parti del decreto sicurezza, che contiene norme palesemente incostituzionali, tanto da avere suscitato le perplessità della Presidente della Repubblica, costretto alla firma del

provvedimento di legge dopo giorni di trattative. Solo che la questione di costituzionalità non sarà sollevata in un procedimento che il Prefetto avvierà contro il sindaco inadempiente, come spera Salvini sulla base di una norma dello stesso decreto sicurezza (art.28), ma in un autonomo **giudizio civile** che il sindaco potrà avviare per rilevare il carattere discriminatorio della nuova normativa, **sollecitando il rinvio della questione alla Corte Costituzionale**. Che spetterà comunque al magistrato. Senza escludere altre iniziative che si potrebbero assumere a livello internazionale, sollevando nei medesimi procedimenti civili questioni pregiudiziali legate al contrasto tra la normativa europea e la normativa italiana in materia di diritti fondamentali degli stranieri.

Va inoltre ricordato che, se il ministero dell'interno volesse insistere in una linea di scontro con i sindaci, ritenendo che questi ne disapplicino alcune disposizioni, si potrebbe arrivare all'applicazione **dell'art. 142 del Decreto legislativo 267/2000 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**. Con la possibilità di ricorsi in sede amministrativa, oltre che civile, ma fino al possibile intervento della Corte Costituzionale. E fatte salve eventuali iniziative della magistratura penale. Sono queste le vere minacce che Salvini, al di là del linguaggio e dei mezzi di comunicazione che usa, sta facendo valere contro i sindaci che intendono obbedire alla Costituzione.

Articolo 142

Rimozione e sospensione di amministratori locali.

1. Con decreto del Ministro dell'interno **il sindaco**, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali **possono essere rimossi** quando compiano atti contrari alla Costituzione o **per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico**.

2. In attesa del decreto, il prefetto può sospendere gli amministratori di cui al comma 1 qualora sussistano motivi di grave e urgente necessita'.

6. L'accusa di propaganda viene poi ribaltata sui sindaci che si sono ribellati all'applicazione della nuova normativa in materia di iscrizione anagrafica degli stranieri, **Secondo il giudice Nordio**, "la decisione del sindaco Orlando di non applicare il "decreto sicurezza" sull'iscrizione dei migranti nel registro dei residenti, si colloca in quel filone di matrice sofoclea, già inaugurato dal sindaco di **Riace**, per il quale quando una legge confligge con le proprie idee è cosa buona e giusta violarne la lettera e lo spirito. Naturalmente **Sofocle non c'entra nulla**, perché Antigone, l'eroina che antepone le norme della sua coscienza a quelle vigenti, non solo si trova davanti un tiranno, ma accetta le conseguenze fatali della sua nobile disubbidienza. Mentre Orlando e gli altri sindaci che lo stanno seguendo non solo hanno di fronte la legge di uno Stato democratico, approvata secondo la procedura prevista dalla Costituzione "più bella di mondo", ma invece di dimettersi intendono, come tutti hanno capito, trarre un ipotetico vantaggio politico. E questo ci induce a due riflessioni di ordine giuridico. La prima, banale, che il rispetto delle leggi non è la volatile opzione di moralisti sospetti, ma un obbligo vincolante e positivamente sanzionato. La seconda che il giudizio di anticostituzionalità, che giustificherebbe – sempre secondo Orlando – la loro disapplicazione, non solo è prerogativa dell'apposita Corte, ma costituisce una mancanza di rispetto proprio nei

confronti di Mattarella che, a rigor di norme, è il primo a delibare sulla loro conformità alla Costituzione. Arrogarsi questo compito, come pare stiano facendo questi sindaci, non è dunque solo un atto giuridicamente illegittimo, ma anche un atteggiamento politicamente offensivo verso la massima carica istituzionale. Come se fosse soltanto il Presidente della Repubblica a potere sollevare una questione di costituzionalità e non invece tutti i magistrati della Repubblica che, come i ministri, sulla Costituzione hanno giurato. Risuonano ancora, e tutti dovrebbero tenerle a mente, le parole nel discorso del Presidente Mattarella a fine anno. I sindaci hanno dimostrato il massimo rispetto nei confronti del Presidente della Repubblica, certamente più di quanti gli hanno imposto di firmare provvedimenti di legge approvati con gravissime torsioni costituzionali, di cui si occuperà la Corte nei prossimi giorni, che non erano neppure giunti in tempo al Quirinale per la dovuta verifica di conformità alla Carta Costituzionale.

Ritorna poi l'attacco contro gli operatori solidali che denunciano i casi sempre più frequenti di discriminazione istituzionale, mentre dovrebbe essere noto a tutti che la situazione di dissesto di molti comuni deriva non certo dall'accoglienza dei migranti, ma dai drastici tagli, confermati anche nell'ultima legge di bilancio, che il governo ha imposto agli enti locali. Con il chiaro obiettivo di scatenare una guerra tra poveri e di azzerare le autonomie locali. Da questo punto di vista la questione della residenza anagrafica è un terreno ideale per aizzare gli uni contro gli altri, la solita guerra tra poveri, che giova solo a chi governa. Sempre a detta di Nordio, "la gestione dei migranti ha sollevato, e continua a sollevare, problemi immensi di natura finanziaria e gestionale che le varie Autorità stentano a risolvere per mancanza di mezzi, di coordinamento e di programmazione. Orbene, soltanto la strumentalizzazione ideologica di una falsa solidarietà può evocare lo spettro di una discriminazione razziale, quando è sotto gli occhi di tutti che i Comuni soffocano sotto le difficoltà di una redistribuzione ragionevole di questa massa di stranieri approdati – senza un criterio selettivo – nel nostro Paese". Se Nordio o i giornalisti che ne hanno riportato le posizioni, ma ancor meglio i cittadini che le hanno assunte, leggessero **gli atti della Commissione d'inchiesta della camera** sui centri di accoglienza per stranieri, e in particolare **la relazione ispettiva sul Cara di Mineo**, forse potrebbero convincersi che il male del nostro sistema di accoglienza è stato perpetuato proprio dal decreto sicurezza, adesso legge 132/2018, con lo smantellamento del sistema SPRAR, sotto attacco da tempo, in favore dei centri di accoglienza di grandi dimensioni (i Cara) come quelli, famigerati di Mineo (CT) e di Crotone. Rimane ancora in piedi e sembra destinato ad ampliarsi l'intero sistema dei centri per i rimpatri (CPR) che sono una macchina mangiasoldi, a favore dei soliti noti di fiducia del ministro di turno, un sistema di detenzione amministrativa che, adesso che si estende fino a sei mesi di trattenimento, si dimostrerà ancora una volta del tutto privo di impatto pratico sulla effettività dei rimpatri, per la mancanza di accordi con i paesi di origine, questione sulla quale l'Italia si ritrova sul banco degli accusati in Europa.

| La distruzione dell'empatia

7. Hanno sorpreso non poco le parole pronunciate da un altro ex presidente della Corte Costituzionale, **Giovanni Maria Flick**, in un'intervista a Radio Anch'io, su Radio 1: "Non spetta al sindaco decidere di sospendere l'applicazione di una legge se la ritiene incostituzionale ma ricorrere all'autorità giudiziaria per chiedere che ne verifichi

l'applicabilità e nel caso l'autorità giudiziaria ne investe la Corte costituzionale".

Esattamente quello che si propone di fare il sindaco Orlando a Palermo, seguito da altri sindaci in Italia, sul punto specifico della iscrizione anagrafica, senza sospendere la legge, ma limitandosi ad un doveroso atto di cautela nel rispetto dei principi di autonomia e di fedeltà alla Costituzione. **Colpisce la circostanza che, proprio i giudici Mirabelli e Flick, in passato, avevano espresso gravi dubbi sulla costituzionalità del decreto "sicurezza" n.113 del 2018**

Valutazioni che erano state divulgate sui media e che oggi nessuno sembra ricordare. Ma si sa, delle opinioni dei giuristi si riportano, in tempi di populismo mediatico e giudiziario, sempre quelle che convengono di più.

Per un altro magistrato, che adesso è passato a fare il sindaco di Napoli, "Salvini sta rafforzando i temi critici dell'immigrazione nel nostro Paese perché non fa nulla per l'integrazione, scarica tutto sui sindaci, alimenta l'odio sociale e le tensioni che possono portare a pericolosissimi focolai". De Magistris rincara poi la dose. "Riguardo alle minacce che il ministro dell'Interno rivolge ad alcuni sindaci, non vorrei essere costretto a fargli notare che poco tempo fa, prima di diventare ministro, egli stesso invitava platealmente i sindaci a disobbedire a una legge dello Stato, quella sulle **unioni civili**",

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

Ad avviso dell'ASGI,"L'art. 13 nella parte in cui abroga l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost. poiché introduce una irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri in possesso di permesso di soggiorno che, in presenza di dimora abituale o domicilio effettivo (come quello dei richiedenti asilo), sono obbligatoriamente iscritti alle anagrafi delle popolazioni residenti a condizione di parità coi cittadini italiani, ai sensi dell'art. 6 d. lgs. n. 286/1998".

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

9. Andando oltre la questione della residenza anagrafica, l'abolizione della figura generale della protezione umanitaria, con l'abrogazione dell'art. 5 comma sesto del Testo Unico sull'immigrazione n.286 del 1998, è all'origine di tutte le questioni applicative sulle quali in questi primi giorni dell'anno si stanno scontrando i sindaci con il ministero dell'interno, e adesso anche all'interno dell'Anci. In particolare, per quanto riguarda l'abrogazione dell'istituto della **protezione per motivi umanitari**, va ricordato che la norma che la prevede, e tutte le norme che la sostituiscono, potrebbero risultare in contrasto con il dettato costituzionale. Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (**Cass., I Sez. Civ., 23 febbraio 2018, n. 4455**),

“la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10, terzo comma Cost.), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito”.

Non si vede quindi come il legislatore italiano possa abrogare una forma di protezione che è direttamente attuazione di una prescrizione costituzionale. I giudici nazionali, in assenza della previsione sulla protezione umanitaria già disciplinata dall'art. 5 comma 6 del Testo unico sull'immigrazione n.286 del 1998 (e successive modifiche) potranno comunque tornare a riconoscere la diretta applicazione della norma costituzionale, come aveva già riconosciuto la giurisprudenza. In base ad una nota sentenza della Corte di Cassazione (Sez. Unite, 17-12-1999, n. 907), che qualificava **lo status direttamente derivante dall'art. 10 comma 3 della Costituzione come un diritto soggettivo perfetto**, distinto e di maggiore portata rispetto al diritto di asilo previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951. **Anche molte vittime di tratta** che, dopo la paralisi dei progetti di protezione sociale previsti dall'art. 18 del T.U. sull'immigrazione, ottenevano con il riconoscimento della protezione umanitaria la possibilità di soggiorno legale e di emancipazione dalle mafie, ricadranno nelle mani dei loro ex sfruttatori . Gli appartenenti a queste categorie vulnerabili, che fino al 5 ottobre trovavano nel permesso di soggiorno per motivi umanitari l'unica possibilità di mantenere una condizione di soggiorno regolare, resteranno senza permesso di soggiorno e saranno di nuovo preda di organizzazioni criminali e di sfruttamento quotidiano. Con rischi sempre più consistenti di caduta nel baratro dei circuiti criminali”.

Coloro che saranno espulsi dai percorsi di integrazione già avviati da anni, privati dei diritti fondamentali, e del permesso di soggiorno, si troveranno a sopravvivere per strada, utilizzando rifugi occasionali, o dormendo in case occupate, e finiranno per rischiare di essere destinatari di incriminazione per le diverse fattispecie penali previste dal decreto legge per tutti quei casi che appaiono particolarmente ricorrenti nel caso di immigrati senza fissa dimora perché costretti alla irregolarità. Malgrado gli interventi di polizia e l'aumento degli organici delle forze dell'ordine **si moltiplicheranno gli insediamenti abitativi informali**, come le tendopoli, e gli insediamenti abitativi abusivi. «Ameno ottocento **nuovi**

senz'altro». sarà questa la prima conseguenza del decreto relativo a sicurezza e immigrazione firmato dal ministro dell'Interno, Matteo Salvini. **Lo ha detto Pierfrancesco Majorino, assessore comunale alle Politiche sociali del Comune di Milano.**

10. "Il criterio di territorialità, necessario portato del principio solidaristico, dovrebbe consentire l'accesso anche dello straniero alle prestazioni sociali e ai livelli essenziali di assistenza, a parità di condizioni con i cittadini, in modo da rimuoverne ogni effettivo impedimento all'inserimento nella vita civile e alla sana partecipazione al tessuto sociale, per la tutela dei diritti fondamentali dello straniero stesso (salute, istruzione, servizi sociali, etc.) e per la realizzazione della dignità umana che ne è il fine ultimo, poiché, se è consentito al legislatore regolare l'afflusso e la permanenza degli stranieri in Italia con determinate norme e secondo determinate condizioni, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con gli obblighi internazionali, «una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

Le questioni di costituzionalità che si stanno aprendo sono dunque molteplici e non si possono limitare alla protesta dei sindaci sulla questione della residenza anagrafica. Le misure discriminatorie pervadono l'intera legge Salvini n.132 del primo dicembre 2018, (conversione del decreto legge "sicurezza"n.113/2018). Ennesimo manifesto elettorale di un movimento politico che si propone di stravolgere l'assetto costituzionale nel nostro paese. E adesso anche **nell'applicazione del cd. reddito di cittadinanza** potrebbero emergere le stesse tendenze alla discriminazione, basate sul falso presupposto che quello che si toglie ai migranti accresce il benessere e la sicurezza degli "italiani". mentre si scoprirà presto che succede esattamente l'opposto.

Articolo pubblicato anche su **www.a-dif.org**,

*Avvocato, componente del Collegio del Dottorato in "Diritti umani: evoluzione, tutela, limiti", presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Palermo. È componente della Clinica legale per i diritti umani (CLEDU) dell'Università di Palermo