

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Nel corso  
di un anno



Come già annunciato, l'estensione dell'impegno del Garante nazionale all'area della tutela della salute ha visto nell'anno passato un impulso non più soltanto di analisi teorica, ma di avvio di visite specifiche a diverse istituzioni che ricadono sotto le diverse competenze regionali. Questo avvio, di cui è anche testimonianza la rilevanza data a quest'area nella presente Relazione, è uno degli elementi all'origine della riaffermata necessità di una configurazione multi-disciplinare dell'Autorità di garanzia.

Tale esigenza è stata recepita da Parlamento e Governo nel corso del 2017 e tradotta nel passaggio da una configurazione più strettamente centrata attorno all'area della giustizia a un'altra policentrica in cui coesistono diverse competenze e differenti approcci al comune tema che lega le forme della privazione della libertà pur in ambiti apparentemente distanti.

Con la legge 27 dicembre 2017 n. 205, l'Ufficio del Garante nazionale è composto da personale provenienze dal Ministero della giustizia, da quello dell'interno nonché dagli Enti del Servizio sanitario nazionale. La strutturazione dell'Ufficio è definita attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in fase di finale definizione al momento di chiusura di questa Relazione.

Lo specifico patrimonio di conoscenza e la prospettiva ideale del Garante hanno trovato riconoscimento nella necessità avvertita dai diversi soggetti impegnati sui temi della libertà dell'individuo di fare parte integrante della conoscenza comune: ne è stata segno evidente la partecipazione intensificata a corsi di formazione professionale, anche di grado superiore come quello della Scuola superiore della Polizia di Stato, della Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella", della Scuola superiore della Magistratura, e a occasioni qualificate di dibattito scientifico, sociale e politico.

In questo quadro, di promozione culturale e di collaborazione istituzionale, si sono iscritti anche tre Protocolli d'intesa: quello per studi e progetti in tema di libertà delle persone con disabilità, sottoscritto il 1° giugno 2017 *L'altro diritto* (Adir) con il *Center for Governmentality and Disability Studies 'Robert Castel'*, quello con l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e il contrasto alle malattie della Povertà (Inmp), firmato il 20 giugno 2017 e quello siglato il 30 novembre 2017 con il Consiglio nazionale forense (Cnf); nonché la partecipazione ai tavoli del Protocollo d'intesa tra Garante per l'infanzia e l'adolescenza, il Ministero della giustizia e l'Associazione *Bambinisenzasbarre* e quello tra Miur e il Ministero della giustizia sulla istruzione in carcere.

Non è mancata, infine, nell'anno trascorso, la valorizzazione dell'intervento del Garante in sede legislativa: come si vedrà meglio in seguito, il potere/dovere di formulare proposte e osservazioni in ordine a progetti di legge inerenti le materie di propria competenza, stabilito dall'articolo 19 lettera c) del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti, siglato a New York il 18 dicembre 2002 e ratificato in Italia con la legge 9 novembre 2012 n. 195, è stato efficacemente esercitato nell'elaborazione dei decreti attuativi del comma 85 dell'articolo 1 della legge delega 23 giugno 2017 n. 103 in materia di riforma dell'ordinamento penitenziario, nonché nella stesura dell'articolo 19 del decreto legge del 17 febbraio 2017 n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017 n. 46.

Lo specifico patrimonio di conoscenza e la prospettiva ideale del Garante hanno trovato riconoscimento nella necessità avvertita dai diversi soggetti impegnati sui temi della libertà dell'individuo di fare parte integrante della conoscenza comune: ne è stata segno evidente la partecipazione intensificata a corsi di formazione professionale, anche di grado superiore come quello della Scuola superiore della Polizia di Stato, della Scuola superiore dell'esecuzione penale "Piersanti Mattarella", della Scuola superiore della Magistratura, e a occasioni qualificate di dibattito scientifico, sociale e politico.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2018



## Nel corso di un anno

### 4. Il reato di tortura: la sfida per la sua applicazione

A quasi trent'anni di distanza dall'approvazione della legge 3 novembre 1988 n. 498 – di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 – la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva la legge 14 luglio 2017 n. 110 che, introducendo nel codice penale gli articoli 613-bis e 613-ter, pone fine alla mancata previsione nel nostro ordinamento di una fattispecie specifica di tortura.

A quasi trent'anni di distanza dall'approvazione della legge 3 novembre 1988 n. 498 – di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 – la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva la legge 14 luglio 2017 n. 110 che, introducendo nel codice penale gli articoli 613-bis e 613-ter, pone fine alla mancata previsione nel nostro ordinamento di una fattispecie specifica di tortura. L'approvazione della legge n. 110 costituisce, quantomeno per ora, l'epilogo di un dibattito politico-parlamentare particolarmente lungo: la prima proposta di legge finalizzata a introdurre nell'ordinamento il reato di tortura risale, infatti, al 1989, nel corso della decima Legislatura. Un dibattito peraltro caratterizzato da contrasti insanabili sulla definizione della fattispecie di cui veniva proposta l'introduzione, che hanno impedito fino a tempi recenti il raggiungimento di un accordo in merito.

Nella prospettiva dell'adempimento degli obblighi internazionali del nostro Paese, la nuova legge si propone di soddisfare due esigenze. In primo luogo, essa vuole adempiere all'obbligo di cui all'articolo 4 della Convenzione contro la tortura in base al quale «Ogni Stato parte assicura che tutti gli atti di tortura costituiscano reato ai sensi della propria legge penale». Secondo

l'interpretazione attualmente più accreditata, non è sufficiente, per rispettare tale obbligo, la mera "copertura" dei fatti costituenti tortura, così come definiti dall'articolo 1 della stessa Convenzione, attraverso un insieme di fattispecie di reato generiche. Occorre una previsione separata e una definizione autonoma di un reato specifico. Il Comitato contro la tortura, e altri organi di controllo del sistema delle Nazioni unite, hanno ripetutamente criticato il nostro Paese per l'assenza di un siffatto reato, invitandolo a colmare questa lacuna.

La nuova legge si propone inoltre – e questa è la seconda esigenza – quale mezzo per adempiere agli obblighi discendenti dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani («Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti»). Questo, secondo la Corte europea dei diritti umani, comporta non soltanto l'obbligo di astenersi da atti di tortura ma anche quello di avviare, in presenza di denunce circostanziate di tortura, un'indagine efficace («effective») tale solo se idonea all'accertamento dei fatti, all'identificazione dei responsabili e alla loro adeguata punizione. Nei confronti dell'Italia sono state accertate negli ultimi anni diverse violazioni, sia dell'aspetto "sostanziale" sia di quello "procedurale" dell'articolo 3<sup>a</sup>. Merita di essere segnalato

2. Si vedano le sentenze nei casi *Cestaro contro Italia* (2015), *Bartesaghi, Gallo e altri contro Italia* (2017), *Azzolina e altri contro Italia* (2017), *Blair e altri contro Italia* (2017), e *Cirino e Renne contro Italia* (2017).

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Nel corso  
di un anno



come, oltre alla Corte europea dei diritti umani, anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) si sia occupato degli ostacoli normativi alla adeguata sanzione degli atti di tortura in Italia: al termine della visita effettuata nella primavera del 2016, ha infatti espresso «la preoccupazione che dopo oltre 20 anni di discussione in Parlamento il codice penale italiano ancora non abbia una previsione specifica che penalizza il crimine di tortura»<sup>3</sup>.

In base al nuovo articolo 613-bis c.p., «Chiunque con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni, se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona».

Questa formulazione è stata criticata da più parti sia per la scarsa linearità e chiarezza, sia per alcuni aspetti specifici. Fra questi ultimi figurano talune espressioni («violenze e minacce gravi», al plurale, unitamente a «più condotte») dalle quali si desumerebbe la necessità di una reiterazione del comportamento perché si possa commettere il reato di tortura. Così come l'espressione «verificabile trauma psichico», si tradurrebbe in un'interpretazione restrittiva dell'ipotesi della tortura psichica. Sussistono peraltro opinioni alquanto diverse in ordine all'effettivo significato da attribuire a queste e ad altre formulazioni contenute nella norma. È da segnalare come la definizione del reato di tortura contenuta nella nuova legge sia stata criticata piuttosto severamente anche dal Comitato delle Nazioni unite contro la tortura, che ha esaminato nel mese di novembre 2017 il quinto e sesto Rapporto periodico sull'Italia. Quest'ultimo ha, da una parte, ritenuto la definizione «significativamente più ristretta di quella contenuta nella Convenzione» [s'intende la Convenzione contro la tortura del 1984], dall'altro ha valutato negativamente l'assenza di talune specificazioni relative all'autore e allo scopo della tortura. Il dibattito scientifico intorno alla definizione contenute nell'articolo 613-bis è peraltro ancora assai vivace e continua a registrare posizioni diverse in ordine ai vari aspetti.

«Chiunque con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni, se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona».

La necessità di punire in modo adeguato i fatti di tortura pone, oltre alla questione della definizione della fattispecie, anche quello dei termini di prescrizione. Anche se la Convenzione contro la tortura non contiene norme a riguardo (e, in particolare, non prevede alcun obbligo specifico di rendere il reato di tortura imprescrittibile) e la Corte europea dei diritti umani si è limitata a chiarire che il regime della prescrizione per fatti di tortura deve essere «compatibile» con la Convenzione, gli organi internazionali di garanzia sono sempre più orientati verso la previsione di termini di prescrizione particolarmente lunghi, tali da escludere la possibile impunità in virtù del trascorrere del tempo. La legge n. 110/2017, invece, non introduce alcuna deroga rispetto ai termini di prescrizione ordinari – non essendo stata, tra l'altro, confermata la previsione, presente fino a poco prima della conclusione dell'iter parlamentare, di un raddoppio dei termini di prescrizione.

3. Si veda CPT/inf (2017)23.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2018



## Nel corso di un anno

Si segnala, infine, come la legge contenga norme finalizzate, oltre che alla punizione, anche alla prevenzione della tortura.

Si segnala, infine, come la legge contenga norme finalizzate, oltre che alla punizione, anche alla prevenzione della tortura. L'articolo 2 stabilisce che sia aggiunto all'articolo 191 del codice di procedura penale una norma in base alla quale «Le dichiarazioni o le informazioni ottenute mediante il delitto di tortura non sono comunque utilizzabili, salvo che contro le persone accusate di tale delitto e al solo fine di provarne la responsabilità penale». L'articolo 3, invece, prevede l'inserimento nel Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286) un articolo 1-bis secondo il quale «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani».

In conclusione, anche se la definizione della nuova fattispecie non appare del tutto allineata a quella accolta in sede internazionale ed europea, e presenta limiti piuttosto evidenti, sembra probabile che l'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di tortura possa costituire un passo avanti nella prospettiva della sua adeguata punizione. Compito dell'attenzione democratica è a che tale fattispecie sia effettivamente utilizzata dagli organi inquirenti nei casi che ne presentino gli elementi di fatto.

Se non altro, non sarà più inevitabile ricorrere, a fronte di fatti rientranti indiscutibilmente nella definizione internazionale di tortura, a incriminazioni per reati non specifici, con la conseguenza di punire quest'ultima in maniera assai lieve o di non punirla affatto. La fine del silenzio del codice penale italiano sulla tortura, un concetto a lungo rimosso dalla nostra cultura politica e giuridica, può rappresentare altresì un elemento di rafforzamento della protezione dei diritti umani in Italia.

## 5. La costruzione condivisa di una riforma

Il lungo e articolato lavoro di riforma iniziato con gli *Stati Generali dell'esecuzione penale* nel 2015, indirizzato a costruire un nuovo modello dell'esecuzione della pena, riportandone il valore e l'effettività in assetto con il dettato della Costituzione, ha avuto traduzione nella legge delega 23 giugno 2017 n. 103 in materia di *Modifiche al codice penale, di procedura penale e all'ordinamento penitenziario* che, al comma 85 dell'articolo 1, ha fissato i principi e i criteri direttivi dei decreti legislativi da adottare, recependo i punti essenziali e qualificanti dei 18 tavoli tematici degli Stati generali.

L'iniziativa legislativa di riforma è stata evidentemente improntata al metodo della condivisione e della riflessione tra i soggetti della comunità giuridica, del mondo politico e della società civile con l'obiettivo di produrre non soltanto la riscrittura di alcuni aspetti del sistema penitenziario in sintonia con la Costituzione, ma anche una maturazione culturale nel Paese intorno al concetto della pena e al suo valore. Soprattutto alla sua efficacia in relazione alla finalità di ricomporre la lesione sociale determinata con il reato, attraverso la responsabilizzazione dell'autore.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Nel corso  
di un anno



A questo processo ha partecipato attivamente il Garante nazionale, dalle prime battute fino a quelle che hanno condotto, per una strada faticosa, articolata e a tratti piuttosto accidentata, all'approvazione del nucleo fondamentale del disegno di riforma.

Va rilevato del resto che anche l'elaborazione degli schemi di decreti legislativi è stata frutto di un lavoro corale a cui hanno partecipato giuristi ed esperti riuniti nelle tre Commissioni di studio, suddivise per materie, appositamente istituite dal Ministero della giustizia a luglio del 2017. Alle Commissioni, i cui lavori sono stati seguiti anche dal Capo di Gabinetto, dall'Ufficio legislativo e dai Dipartimenti del Ministero, è stato assegnato il termine del 31 dicembre 2017 per la consegna degli schemi che sarebbero stati inviati al Consiglio dei ministri per l'ulteriore corso del perfezionamento legislativo.

Prima del passaggio all'organo di governo delegato ad adottare i decreti, gli schemi sono stati trasmessi al Garante nazionale per la formulazione del parere relativo, secondo quanto peraltro previsto dall'Opcat per i meccanismi nazionali di prevenzione. Si è trattato di un lavoro che ha impegnato il Collegio del Garante dal mese di ottobre 2017 fino all'11 dicembre 2017, data in cui si è completata la trasmissione dei pareri al Ministro della giustizia: in termini stretti rispetto alla consegna dei singoli decreti, dettati sia dall'approssimarsi della scadenza del Parlamento e del Governo in carica che, prevedibilmente, avrebbe rallentato il completamento dell'iter legislativo, sia dal limite di un anno per l'esercizio della legge delega, fissato dal comma 83 del suo articolo 1.

Buona parte delle osservazioni espresse dal Garante nazionale sono state recepite nel testo finale inviato alle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato per il parere previsto, diventando, pertanto, parte integrante di un disegno di riforma ampiamente condiviso e reso oggetto di approfondita riflessione che, nel momento in cui si appronta questa Relazione, si spera non vada perso.

## 6. Una Europa non più solidale

Il fenomeno migratorio rappresenta, senza dubbio, una delle principali sfide all'Europa. Una sfida che negli ultimi anni ha provocato una divisione all'interno dell'Unione. Dopo l'ondata del 2015 con centinaia di migliaia di persone in fuga dalla Siria e dirette in Europa sulla via dei Balcani, dopo i muri alzati per fermare il loro ingresso, dopo la fine di *Mare nostrum*, dopo l'impegno dell'Europa a sostenere i Paesi di frontiera come Italia e Grecia, il 2017 e i primi mesi del 2018 sono stati segnati infatti da quello che da qualcuno è stato visto come fallimento della "sfida morale" dell'Unione europea.

Al centro di questo stallo sono il piano di ricollocamento (*relocation*) dei richiedenti asilo provenienti da Grecia e Italia e la riforma della *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità europee*, comunemente conosciuta come Convenzione di Dublino III.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2018



## Nel corso di un anno

Il primo, il piano che prevedeva il ricollocamento di 160.000 richiedenti asilo entro settembre 2017 ridotto poi a 98.225 a seguito dell'Accordo del 18 marzo 2016 tra Unione europea e Turchia, non è riuscito a centrare l'obiettivo. I richiedenti asilo provenienti da Grecia e Italia che nel mese di marzo 2018 avevano concluso l'iter del ricollocamento erano 33.866<sup>4</sup>. La redistribuzione dei richiedenti asilo ricollocabili nei diversi Paesi dell'Unione scritta sulla carta è stata realizzata dunque solo in parte e con il contributo ridotto degli Stati. Al 21 marzo 2018 i migranti effettivamente ricollocati dall'Italia erano 12.043, di cui 10.726 adulti, 1124 minori accompagnati e 193 non accompagnati, mentre altri 612 erano in corso di trasferimento. Ventuno i Paesi di destinazione: nell'ordine, Germania (4.911), Svezia (1.407), Paesi Bassi (969), Svizzera (920), Norvegia (816), Finlandia (779), Francia (555), Belgio (469), Portogallo (355), Lussemburgo (249), Spagna (234), Slovenia (81), Malta (67), Cipro (47), Romania (45), Austria (39), Lettonia (34), Lituania (29), Croazia (21), Bulgaria (10) e Estonia (6)<sup>5</sup>.

Per completare i dati, riportiamo che le richieste inviate ma in attesa di approvazione da parte dello Stato ospitante erano 254, sempre alla fine di marzo 2018, mentre quelle registrate e in corso di procedura 13.679; i casi registrati con esiti diversi erano 770 (219 ricongiungimenti familiari in altri Stati membri in base a Dublino III, 38 rifiuti da parte di altri Stati membri, 513 rinunce al programma di *relocation*).

I Paesi del gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) hanno mantenuto la loro parola e non quella dell'Unione: Polonia e Ungheria non hanno accolto alcun richiedente asilo, la Repubblica Ceca ne ha accolti solo 12 provenienti dalla Grecia e la Slovacchia 16 anch'essi provenienti dalla Grecia. Si è mantenuta bassa anche l'Austria, che in un primo tempo aveva annunciato la disapplicazione del piano, con 39 ricollocamenti provenienti dall'Italia e nessuno dalla Grecia.

I Paesi del gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) hanno mantenuto la loro parola e non quella dell'Unione: Polonia e Ungheria non hanno accolto alcun richiedente asilo, la Repubblica Ceca ne ha accolti solo 12 provenienti dalla Grecia e la Slovacchia 16 anch'essi provenienti dalla Grecia. Si è mantenuta bassa anche l'Austria, che in un primo tempo aveva annunciato la disapplicazione del piano, con 39 ricollocamenti provenienti dall'Italia e nessuno dalla Grecia.

L'Europa che aveva avuto il suo impulso dall'abbattimento di un muro che la divideva e lo aveva assunto a elemento simbolico della propria unificazione, ha così rialzato nell'ultimo decennio molti muri interni ed esterni. Il contrasto al piano di ricollocamento era iniziato fin da subito, con l'opposizione dei Paesi del gruppo di Visegrád. Slovacchia e Ungheria avevano poi presentato alla Corte europea di giustizia un ricorso contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria, ricorso poi respinto il 6 settembre 2017 con la conferma della validità dello schema della *relocation*. Sono così arrivate le conseguenti procedure di infrazione contro Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca per i mancati ricollocamenti, ma tale apertura di procedura viene considerata dai tre Paesi un ricatto.

4. Dati della Commissione europea aggiornati al 19 marzo 2018.

5. Dati del Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, aggiornati al 21 marzo 2018.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Nel corso  
di un anno



Non sono però solo i quattro del gruppo di Visegrád a mettere seriamente in crisi la coesione europea di fronte alle migrazioni. A luglio, alle richieste di aiuto dell'Italia, Francia e Spagna avevano risposto esprimendo solidarietà, ma chiudendo i loro porti di Barcellona e Marsiglia per gli sbarchi umanitari, mentre l'Austria aveva annunciato di inviare l'esercito a presidiare la frontiera al Brennero per fermare il flusso dei migranti irregolari dall'Italia. Il vincolo di solidarietà tra i Paesi dell'Unione, definito all'articolo 80 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>6</sup>, si è rivelato sempre più debole.

Ad andare in senso contrario sono Germania, Svezia, Finlandia, Svizzera e le stesse Francia e Spagna che avevano chiuso i porti. Infatti, questi Paesi hanno accolto complessivamente 33.866 richiedenti asilo provenienti da Italia e Grecia. Da segnalare anche l'Irlanda (con 888 *relocation* dalla Grecia), il cui presidente Michael D. Higgins a febbraio si è offerto di superare la quota fissata dando accoglienza ad altri richiedenti asilo sbarcati sul territorio italiano.

In questo contesto, la discussione sull'Accordo di Dublino, che finisce per penalizzare i Paesi di frontiera, rischia di restare impantanata. Nel frattempo, è stata invece sbloccata la seconda *tranche* di tre dei sei miliardi garantiti alla Turchia per l'accoglienza dei tre milioni di migranti, in applicazione dell'accordo del 18 marzo 2016 di cui a tutt'oggi si ha notizia solo attraverso comunicati stampa. Con il paradosso che i cittadini turchi che arrivano in uno Stato dell'Unione potrebbero ricevere protezione, mentre i siriani potrebbero essere rimpatriati in Turchia, Paese di primo asilo: sicuro, quindi, per i siriani arrivati in Turchia, ma non per taluni turchi.

Ma l'ultimo anno è stato anche segnato da altri episodi. Proprio nei giorni della precedente Relazione al Parlamento, la Procura di Catania aveva annunciato l'apertura di un'analisi conoscitiva sulle attività delle Ong che svolgono attività di ricerca e soccorso nel tratto di mare tra Italia e Libia, a pochi giorni peraltro dalla presentazione del Rapporto *Risk Analysis for 2107* di Frontex, in cui si ipotizzavano contatti tra le attività di soccorso in mare delle Ong e i trafficanti di esseri umani. Ne conseguirà, nell'estate del 2017, la definizione da parte del Ministero dell'interno di un *Codice di condotta per le Organizzazioni non governative impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare* che sarà firmato da *Save the children*, *Moas*, *Proactiv open arms*, *SOS Méditerranée*. Non lo firmeranno alcune, anche rilevanti, quali *Medici senza frontiere* e *Sea-Watch*.

Nei primi mesi di quest'anno, altre azioni di ben diverso tenore saranno messe in campo in Europa. Il Governo ungherese presieduto da Viktor Orbán, presenta in febbraio un pacchetto di leggi al Parlamento per prevedere pene severe per le organizzazioni civili che aiutano i migranti e sanzioni anche per gli aiuti umanitari. Il piano battezzato "Stop Soros!" è diretto contro le Ong che forniscono

A luglio, alle richieste di aiuto dell'Italia, Francia e Spagna avevano risposto esprimendo solidarietà, ma chiudendo i loro porti di Barcellona e Marsiglia per gli sbarchi umanitari, mentre l'Austria aveva annunciato di inviare l'esercito a presidiare la frontiera al Brennero per fermare il flusso dei migranti irregolari dall'Italia. Il vincolo di solidarietà tra i Paesi dell'Unione, definito all'articolo 80 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si è rivelato sempre più debole.

6. *Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 80*: «Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2018



## Nel corso di un anno

assistenza ai migranti. A marzo, la cronaca riporta il respingimento francese di una donna nigeriana incinta e in gravi condizioni che aveva attraversato illegalmente il confine con l'Italia dove morirà, mentre una guida alpina francese che aveva soccorso un'altra donna migrante incinta all'ottavo mese rischia un'incriminazione che prevede fino a cinque anni di carcere. E nei mesi più recenti l'"incursione" della Polizia francese nel territorio italiano, nel caso della stazione di Bardonecchia, rischia di inasprire gli stessi rapporti tra i due Paesi.

In Italia si registrano nell'anno gli effetti del Memorandum d'intesa (Mou), firmato il 2 febbraio 2017, con il Governo di riconciliazione nazionale di Tripoli guidato da Fayez Al Serraji per il «contrasto all'immigrazione illegale». Un testo controverso, almeno per quanto riguarda l'opinione dell'allora Commissario europeo per i diritti umani, Nils Muižnieks, che in una sua lettera ha chiesto «quali salvaguardie l'Italia abbia messo in atto per garantire che le persone eventualmente intercettate o salvate da navi italiane in acque libiche, non siano esposte al rischio di essere vittime di trattamenti e pene inumane e degradanti e alla tortura» una volta riportate in Libia. La richiesta è arrivata a seguito di un video mandato in onda dalla Cnn che mostrava un'asta di migranti ridotti in schiavitù in Libia. Nella sua risposta, l'Italia ha sottolineato il duplice obiettivo dell'azione italiana: prevenire i viaggi della speranza che mettono a rischio la vita dei migranti e garantire il rispetto degli standard internazionali di accoglienza in Libia mediante il rafforzamento della presenza in Libia degli organismi dell'Onu, l'Unhcr e l'Oim.

L'Italia, dal canto suo ha intanto varato due leggi nell'ambito della questione migranti, oggetto di considerazione e analisi in vari capitoli di questa Relazione. La prima, sui minori stranieri non accompagnati<sup>7</sup> (M sna) che, oltre a definire una procedura unica di identificazione del minore, ribadisce sia il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei M sna, sia la presunzione della minore età nei casi dubbi. La seconda, il cosiddetto decreto Minniti-Orlando, che oltre ad affrontare la materia relativa ai Centri per i rimpatri, ha previsto la riduzione di un grado di giudizio nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Anche questo aspetto è stato oggetto di discordanti pareri nel dibattito giuridico e nell'ampia area di coloro che si occupano di sostegno umanitario.

7. Legge 7 aprile 2017 n.47, "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".



Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2018



## Parole

*Prima di entrare nel merito delle attività del Garante nazionale nel corso del suo secondo anno di vita e delle prospettive di lavoro dei prossimi mesi, le pagine che seguono vogliono offrire una riflessione su alcuni concetti che sono al centro della vita stessa di questa Istituzione.*

*Sono state quindi scelte cinque parole, una per ognuno degli ambiti del mandato e l'ultima legata alla sua più generale mission. Esse sono: pena, per la massima espressione del diritto/dovere di uno Stato che consiste nel reagire alla commissione di un reato; confini, per i limiti che si frappongono alla volontà e alla necessità di muoversi nel territorio del mondo da parte di innumerevoli persone; cura, per il doppio significato del prendersi carico di un soggetto vulnerabile e del proporre ristoro a chi ha la propria fragilità nel corpo o nella psiche; accountability, per la necessità di rispondere sempre del proprio agire che deve connotare chiunque ricopra una funzione pubblica e, ancor più, coloro che hanno in custodia persone private della libertà. Infine, prevenzione, quale approccio specifico dell'Autorità di garanzia, teso a impedire anticipatamente e in modo sistemico le violazioni dei diritti, piuttosto che intervenire una volta che esse si siano prodotte.*

*Per questo è stato richiesto il contributo di donne e uomini di cultura che – alla luce della loro esperienza e delle loro riflessioni – hanno accettato di confrontarsi con i temi che queste parole evocano e che rappresentano delle sfide per la tutela dei diritti delle persone private della libertà.*

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Parole



## 7. Pena

**Card. Gianfranco Ravasi**

Ogni parola è spesso un compendio cifrato di significati e di valori che l'etimologia cerca di sciogliere. Così il vocabolo «pena» sboccia dal greco *poînè* dal duplice rimando: era il «prezzo» che si doveva pagare per compensare un delitto, ma era anche il segno del «riscatto»; evocava il «castigo» ma anche il «premio» della liberazione da un male. Sono già qui raccolti i due volti che la pena dovrebbe manifestare: espiazione e redenzione, punizione e riabilitazione. Su queste due coordinate si è molto riflettuto, ma non sempre operato.

A essere privilegiato è stato, infatti, il primo versante, quello afflittivo, fino al punto di farlo diventare esclusivo. È un po' in questa luce che, per stare sempre al mondo greco, un grande tragico come Eschilo userà *poînè* solo nel senso di «vendetta»; anzi, la personificherà in una dea implacabile. È ancora lungo questa traiettoria che la stimmata negativa che il condannato reca in sé – soprattutto se è una figura secondaria e marginale – non si cancellerà mai nell'opinione comune e nel giudizio sociale. Egli non potrà mai pienamente entrare nel consesso degli incensurati, a prescindere dalla sua «conversione» ed espiazione e della sua qualità morale, che alla fine può essere persino superiore rispetto alla gente cosiddetta «perbene».

Ora, l'aspetto «punitivo» della pena di per sé è legittimo e necessario perché attiene a una delle virtù cardinali, la giustizia. Se si va oltre la brutalità della formulazione semitica, la legge biblica del taglione esprime la compensazione tipica della giustizia distributiva: «Occhio per occhio, dente per dente, mano per mano, piede per piede, bruciatura per bruciatura, ferita per ferita, livido per livido» (*Esodo* 20,24-25). Importante è la conservazione della proporzionalità, cosa non sempre rispettata, sia con la deriva verso il lassismo incarnato da normative che non danno la certezza del diritto e dell'espiazione giusta della pena, sia all'opposto con la caduta nella reazione vendicativa che può espletarsi anche nella brutalità dello stato di carcerazione o nella sottile trama delle umiliazioni destinate a ledere la dignità della persona.

In pratica, se il «taglione» – dal latino *talis culpa, talis poena* – ha in sé un profilo di giustizia, l'applicazione non è facilmente deducibile nella concretezza delle situazioni che si vengono a creare. Si può persino sconfinare insensibilmente verso l'altro orizzonte, a cui già si accennava, quello della vendetta che, nella sua forma più radicale e fin isterica, incarnata – sempre per stare a quel «grande codice» della nostra cultura occidentale che è la Bibbia – nell'urlo di Lamek, discendente di Caino: «Uccido un uomo per una mia scalfittura e un ragazzo per un mio livido. Caino fu vendicato sette volte, Lamek settantasette» (*Genesi* 4,23-24).

**Gianfranco Ravasi**

Esperto biblista ed ebraista, nel 2010 è stato creato Cardinale. Per molti anni Prefetto della Biblioteca-Pinacoteca Ambrosiana di Milano, è attualmente Presidente del Pontificio Consiglio della Cultura e della Pontificia Commissione di Archeologia Sacra. È autore di numerosi libri e collabora con diversi giornali.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2018



## Parole

Rimane, comunque, il dovere di ribadire la necessità etica e sociale della giustizia e di una corretta espiazione della colpa, secondo la prima accezione della matrice greca di «pena».

È l'essere dalla parte di Abele, cioè della vittima; è riconoscere che bene e male sono categorie morali basilari da rispettare; è comprendere la scia di dolore che il crimine lascia dietro di sé in altre persone.

Rimane, comunque, il dovere di ribadire la necessità etica e sociale della giustizia e di una corretta espiazione della colpa, secondo la prima accezione della matrice greca di «pena». È l'essere dalla parte di Abele, cioè della vittima; è riconoscere che bene e male sono categorie morali basilari da rispettare; è comprendere la scia di dolore che il crimine lascia dietro di sé in altre persone. Esse non saranno, certo, risarcite per la perdita subita nei casi di gravi crimini, ma avranno un sostegno umano nella certezza della pena. Ribadito questo primo aspetto della punizione, sia pure con tutte le precisazioni che abbiamo evocato e che in sede di amministrazione della giustizia devono essere codificate e applicate, dobbiamo volgere l'attenzione anche all'altro volto della pena, ugualmente necessario.

Come dicevamo, *poine*-pena è anche riscatto, redenzione, catarsi, ed è per questo che non si può incasellare tale realtà solo nella categoria «giustizia». La pena deve coinvolgere anche la dimensione della *paideia*, dell'«educazione» che trasforma, ri-crea e rigenera una situazione degenerata. E per far questo l'elemento fondante è il rispetto costante della dignità della persona che nella carcerazione è già ridimensionata strutturalmente con la privazione di una delle qualità specifiche della creatura umana, cioè la libertà. Si tratta di un profilo antropologico quasi «metafisico» oltre che etico che purtroppo non sempre viene osservato nel sistema penitenziario. È suggestivo che nel celebre racconto biblico di Caino, il famoso «segno» che gli viene imposto da Dio è per affermare che anche il criminale è sottoposto a una giurisdizione ulteriore trascendente, quella appunto della custodia suprema della persona. È in questa prospettiva che si deve considerare sempre illegittima la pena di morte.

L'aspetto di correzione formativa, che può essere attuata nei vari programmi concreti di rieducazione nello stato di detenzione, ha come meta la rinascita della persona, come già si legge in un passo significativo del profeta Ezechiele che mette in bocca a Dio queste parole: «Forse che io ho piacere della morte del malvagio o non piuttosto che desista dalla sua condotta e viva? ... Io non godo della morte di chi muore. Convertitevi e vivrete» (18, 23-32). In questa luce è indispensabile il connubio tra giustizia e carità, due virtù entrambe da introdurre e celebrare senza reciproche prevaricazioni.

Famosa è, al riguardo, l'affermazione di chi aveva sperimentato sulla sua pelle la brutalità di un sistema giudiziario e penale crudele come quello zarista, cioè Dostoevskij: «Non conosco la pietà, conosco solo la giustizia: per questo sono ingiusti». Una dichiarazione rielaborata da un altro scrittore, il francese François Mauriac nel suo romanzo *Il caso Favre-Bulle* (1931): «Quello che è più orrendo al mondo è la giustizia separata dalla carità». A questo proposito bisogna riconoscere che nella storia della civiltà giuridica si sono sempre riconosciuti alcuni istituti – naturalmente dosati in forme diverse – come le attenuanti, le amnistie, i condoni, gli indulti, le grazie e, nella cultura più recente, le pene alternative. Di quest'ultima fattispecie un corollario è la possibilità, purtroppo non sempre facilmente concretizzata, di un'attività lavorativa o didattica o artistica anche all'interno dell'orizzonte carcerario.

La nostra riflessione sulla pena, sviluppata secondo i due volti della giustizia-punizione e della *paideia* rieducativa, può risultare scontata e persino ovvia. Essa, infatti, è condotta sulla soglia di una *Relazione* che, con ben più alta competenza riesce a cogliere i crocevia concreti, le positività e le criticità di un piccolo ma fondamentale mondo com'è quello carcerario nella planimetria della società. Nelson

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Parole



Mandela, che di questa realtà ben s'intendeva, invitava a misurare il livello qualitativo di una nazione non sulle eccellenze, bensì sullo stato delle sue carceri. E su questo tema è coinvolto e partecipe lo stesso messaggio costante di papa Francesco, centrato sul primato della misericordia.

Mi sia concesso di concludere con una nota autobiografica. Dal 1989 al 2007 come Prefetto della Biblioteca-Pinacoteca Ambrosiana ho custodito, oltre al *Codice Atlantico* di Leonardo da Vinci, opere d'arte e migliaia di codici manoscritti letterari, storici, teologici, artistici, giuridici. Alle mie spalle, nella cosiddetta «Sala del Prefetto», cioè nello studio ufficiale, si levava la libreria di Cesare Beccaria che, oltre a vari volumi, conservava molti vari suoi testi autografi. Tra questi campeggiava il manoscritto originale, tormentato a livello di stesura, dell'opera che lo ha reso celebre, *Dei delitti e delle pene* (1764). Vorrei, perciò, lasciare a lui la parola per alcune note finali rispettivamente sul fine e sulla certezza delle pene, sulla pena di morte e sulla prevenzione.

«Il fine delle pene non è di tormentare e affliggere un essere sensibile, né di disfare un delitto già commesso... Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri a farne uguali... Uno dei più gran freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma l'infalibilità di esse... La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggior impressione che non il timore di un altro più terribile, unito con la speranza dell'impunità» (c. XXVII, «Dolcezza delle pene»).

«Parmi un assurdo che le leggi che sono l'espressione della pubblica volontà, che detestano e puniscono l'omicidio, ne commettano uno esse medesime e, per allontanare i cittadini dall'assassinio, ordinino un pubblico assassinio» (c. XXVIII, «Della pena di morte»).

«È meglio prevenire i delitti che punirgli» (c. XLI, «Come si prevengono i delitti»).

«Il fine delle pene non è di tormentare e affliggere un essere sensibile, né di disfare un delitto già commesso... Il fine dunque non è altro che d'impedire il reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuovere gli altri a farne uguali... Uno dei più gran freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma l'infalibilità di esse... La certezza di un castigo, benché moderato, farà sempre una maggior impressione che non il timore di un altro più terribile, unito con la speranza dell'impunità» (c. XXVII, «Dolcezza delle pene»).

Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene* (1764)

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale

Relazione  
al Parlamento  
2018



## Parole

### 8. Confine

#### Monique Chemillier-Gendreau

Mentre il mondo contemporaneo è teso verso la mutua apertura delle società attraverso il commercio, il turismo, l'interconnessione, i media, e le frontiere tra Stati diventano sempre più facili da superare e talvolta anche invisibili, rimane un punto di chiusura cieca e di tentativo di controllo statale: quello delle migrazioni. Relativamente a queste, ovunque nel mondo, le frontiere si rafforzano fino a trasformarsi anche in fili spinati e muri. Quando questi controlli arrivano fino al punto di respingere in mare delle fragili imbarcazioni destinate a naufragio certo, i diritti umani fondamentali, come quello alla vita, sono violati. Ciò va analizzato nel contesto di tre logiche: la logica del diritto internazionale, quella dell'economia di mercato e la logica politica dello Stato.

*La logica del diritto internazionale.* Tra il XII e il XV secolo in Europa, con la nascita degli Stati sovrani, la frontiera diviene una linea di separazione tra due poteri. A quel tempo i Principi si affrancano dalla tutela dell'Imperatore e del Papa, ma entrano in rivalità con gli altri Principi che rivendicano la stessa sovranità. La frontiera diventa essenziale quale linea di separazione di tale sovranità. È controllata militarmente e ciò è necessario in quanto la divisione tra Stati non è fondata sul principio di giustizia, ma è solo il risultato delle guerre nate dall'avidità degli uni sui territori degli altri. Al di qua della frontiera, ogni Stato decide del controllo che impone alla popolazione che rientra nella sua competenza. Del resto, la sovranità, così come è concepita alle origini, è intesa come un potere incondizionato.

Fino alla metà del XX secolo, la logica del diritto internazionale sostiene le pretese dello Stato sovrano. Si concepisce la frontiera come una linea di separazione: ognuno è padrone a casa propria. La guerra inizia da un attraversamento ostile della frontiera e quest'ultima serve a proteggere sia il potere, sia la produzione nazionale dei dazi doganieri. Essa non si pone come ostacolo per gli individui se non quando la ragione di Stato deve far fronte all'arrivo di persone indesiderabili. Non è un ostacolo all'emigrazione, tanto che l'Europa produce forti movimenti migratori dovuti alla miseria e alle crisi economiche. I flussi si dirigono in quel periodo verso terre ritenute, per la mancata conoscenza delle società che le abitano, vergini. È così che gli irlandesi popolano gli Stati Uniti, gli italiani l'Argentina e l'Uruguay o i portoghesi il Brasile. Le migrazioni provenienti dall'Africa sono invece conseguenza della tratta e non sono dirette verso l'Europa, ma verso le colonie americane dove rappresentano la fonte della mano d'opera necessaria per rendere produttive le piantagioni o le miniere.

#### Monique Chemillier-Gendreau

Professore emerito di diritto pubblico e scienze politiche all'Università di Parigi VII-Diderot. Esercita alla Corte internazionale di giustizia delle Nazioni unite all'Aia. È presidente onoraria dell'Associazione francese dei giuristi.

Fino alla fine del XIX secolo, il diritto internazionale non dice nulla sulle migrazioni, ed è solo a poco a poco con le legislazioni nazionali prima e con le norme del diritto internazionale poi, sviluppatesi lungo il corso del XIX secolo, che la schiavitù si trova a essere abolita e la tratta vietata. Ma le migrazioni dell'Europa verso le colonie d'Africa se sono colonie per il popolamento



Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Parole



— come per l'Algeria, l'Africa del Sud o le colonie portoghesi — non sono vietate, così come non lo è il colonialismo stesso.

Le cose cambiano dopo che l'Europa ha vissuto due guerre mondiali nella prima metà del XX secolo e dopo che ha preso il via il movimento di emancipazione delle colonie, di cui gli europei si erano dotati in tutto il mondo.

A questo punto si apre un'altra fase del diritto internazionale con la Carta delle Nazioni unite e il riconoscimento universale dei diritti dell'uomo. Tra tali diritti, anche quello affermato dall'articolo 12 paragrafo 2 della *Convenzione internazionale sui diritti civili e politici*: «Ogni persona è libera di lasciare ogni Paese, compreso il proprio». Tuttavia, se il diritto internazionale afferma i diritti e le libertà a vantaggio degli individui che gli Stati sono tenuti a rispettare relativamente alle persone che si trovano sul loro territorio, questi diritti possono entrare in contrasto con la sovranità degli stessi Stati assegnata altrove. Tale contraddizione spiega l'assenza di dispositivi applicativi dei diritti umani che consentano di imporre agli Stati il loro rispetto in caso di violazione. Per fare ciò occorrerebbe che le Istituzioni internazionali attualmente esistenti, fossero completate da una Corte mondiale dei diritti dell'uomo le cui decisioni s'impongano agli Stati. Ciò significherebbe uno snaturamento della sovranità per assicurare la sottomissione effettiva degli Stati alle norme del diritto internazionale.

Ma il concetto di sovranità conosce un'impennata di forza con le spinte nazionaliste presenti ovunque nel mondo e ciò ostacola il necessario progresso del diritto internazionale e delle protezioni individuali. La sorte degli individui dipende dunque dalla buona volontà di ogni Stato. Di conseguenza, se i diritti sono una realtà per le popolazioni dei Paesi sviluppati, in particolare Europa e America, non consentono in nessun modo di proteggere le persone che affrontano l'avventura della migrazione. Questa incongruenza tra la percezione del mondo quale "casa comune" degli esseri umani e la violenza del respingimento dei migranti mette in luce le ambiguità del *confine* nella situazione internazionale odierna. Emerge allora come la sua funzione sia selezionare diversamente a seconda delle categorie di popolazione. Per tutti gli Stati, il confine è usato come strumento di suddivisione delle persone. La stigmatizzazione dei migranti si concentra su coloro che vengono da alcuni Paesi in guerra o colpiti da una povertà estrema, ma il criterio non è esattamente quello della nazionalità: è piuttosto quello dell'interesse dello Stato che accoglie.

*La logica dell'economia di mercato.* Tale fenomeno è fortemente condizionato dagli imperativi economici del contesto del capitalismo contemporaneo e dell'economia di mercato. Tutti i Paesi sviluppati favoriscono la partenza dei loro cittadini, gli "espatriati", che lasciano il territorio per vivere e lavorare in altri Paesi per un arricchimento vicendevole. E le regole dell'Omc<sup>1</sup> favoriscono la circolazione dei lavoratori "qualificati". Per esempio, nel caso della Francia

Ma il concetto di sovranità conosce un'impennata di forza con le spinte nazionaliste presenti ovunque nel mondo e ciò ostacola il necessario progresso del diritto internazionale e delle protezioni individuali. La sorte degli individui dipende dunque dalla buona volontà di ogni Stato. Di conseguenza, se i diritti sono una realtà per le popolazioni dei Paesi sviluppati, in particolare Europa e America, non consentono in nessun modo di proteggere le persone che affrontano l'avventura della migrazione. Questa incongruenza tra la percezione del mondo quale "casa comune" degli esseri umani e la violenza del respingimento dei migranti mette in luce le ambiguità del confine nella situazione internazionale odierna.

1. Organizzazione mondiale del commercio.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2018



## Parole

Oggi, tra i migranti del Medioriente, coloro che hanno una qualifica di tipo informatico sono accolti in tutti i Paesi europei. La frontiera è quindi utilizzata in una prospettiva molto mirata. Contribuisce a cancellare in realtà la distinzione degli individui sulla base della loro nazionalità di provenienza, per dividere il mondo tra coloro che possono circolare liberamente e coloro che sono da scartare, i paria del mondo contemporaneo.

Gli studi mostrano in particolare che anche in periodi di forte disoccupazione, i lavoratori migranti non entrano in concorrenza con quelli del Paese in cui si trovano, ma si allineano su lavori abbandonati dai cittadini del paese stesso. Nonostante tutti questi elementi, i migranti appaiono come un pericolo da cui bisogna difendersi e si teme che le popolazioni dei Paesi più poveri e ad alta crescita demografica o in guerra vengano a "invadere" le terre sicure. Ciò si mescola in molte società a un razzismo che è spesso un "razzismo di Stato".

ci sono praticamente tanti francesi che lavorano all'estero quanti stranieri venuti a lavorare in Francia. Sembra che nel caso italiano, il numero di espatriati sia all'incirca lo stesso (cinque milioni) di quello degli immigrati regolari. Ma gli stessi Stati sono impegnati a rinvviare verso i loro Paesi di origine o verso il primo Paese di accoglienza coloro che considerano indesiderabili. Quando la Francia aveva un grande bisogno di mano d'opera poco qualificata per fare funzionare la sua industria di automobili, cercava i migranti nelle montagne del Maghreb. Oggi, tra i migranti del Medioriente, coloro che hanno una qualifica di tipo informatico sono accolti in tutti i Paesi europei. La frontiera è quindi utilizzata in una prospettiva molto mirata. Contribuisce a cancellare in realtà la distinzione degli individui sulla base della loro nazionalità di provenienza, per dividere il mondo tra coloro che possono circolare liberamente e coloro che sono da scartare, i paria del mondo contemporaneo.

*La logica politica dello Stato.* Va detto inoltre che la logica economica è disturbata dalla logica politica. Quest'ultima può andare contro gli interessi puramente economici degli Stati. Ed è ciò che spiega la distorsione della funzione della frontiera. Per la maggior parte dei problemi, è divenuta una semplice linea di separazione delle competenze in un mondo aperto. Resta invece una linea di chiusura e di chiusura militarizzata (come si può vedere dallo sviluppo di Frontex) per quanto riguarda le migrazioni.

Per questo non serve dimostrare che le Nazioni forti sono quelle aperte che assorbono in buone condizioni importanti flussi migratori. È evidente ed è confermato da numerosi Rapporti delle Nazioni unite e dell'Ocse<sup>2</sup> che la situazione demografica di molti Paesi sviluppati giustifica qualche preoccupazione sulle possibilità di assicurare nel futuro pensioni al livello attuale<sup>3</sup>. Nessuno studio accreditato indica che l'apporto dei migranti rappresenti un pericolo per l'economia. Gli studi mostrano in particolare che anche in periodi di forte disoccupazione, i lavoratori migranti non entrano in concorrenza con quelli del Paese in cui si trovano, ma si allineano su lavori abbandonati dai cittadini del Paese stesso. Nonostante tutti questi elementi, i migranti appaiono come un pericolo da cui bisogna difendersi e si teme che le popolazioni dei Paesi più poveri e ad alta crescita demografica o in guerra vengano a "invadere" le terre sicure. Ciò si mescola in molte società a un razzismo che è spesso un "razzismo di Stato". Un nodo drammatico è rappresentato, infatti, dall'assenza di coraggio dei dirigenti: nessuno rischia sostenendo politicamente che i migranti non sono pericolosi, che nessuna "invasione" è in corso, che al contrario l'accoglienza è un valore umano che non bisogna mai perdere di vista, che l'asilo è un dovere

2. Organizzazione per la comunicazione e lo sviluppo economico.

3. Vedi Ocse (Ocde), Gérer les migrations économiques pour mieux répondre aux besoins du marché du travail [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/social-issues-migration-health/gerer-les-migrations-economiques-pour-mieux-repondre-aux-besoins-du-marche-du-travail\\_9789264217027-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/social-issues-migration-health/gerer-les-migrations-economiques-pour-mieux-repondre-aux-besoins-du-marche-du-travail_9789264217027-fr)