

# DIRITTI INDIVIDUALI VS. SCOPI COLLETTIVI? I PROVVEDIMENTI ITALIANI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE AL TEMPO DELLA PANDEMIA

ALESSANDRA **SCIURBA**



Diritti individuali vs. scopi collettivi?

I provvedimenti italiani in materia di immigrazione al tempo della pandemia

Individual rights v. Collective goals?

The Italian Immigration Policies at the Time of the Pandemic

ALESSANDRA SCIURBA

Ricercatrice presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Palermo.

E-mail: [alessandra.sciruba@unipa.it](mailto:alessandra.sciruba@unipa.it)

#### ABSTRACT

Questo contributo analizza gli interventi attuati in Italia in materia di immigrazione nel corso dell'emergenza da covid-19, valutando come essi incidano su principi costitutivi e diritti fondamentali contrapponendoli a scopi collettivi. L'approfondimento della nozione giuridica di "porto sicuro" serve per segnalare la problematicità del Decreto interministeriale 7 aprile 2020, n. 150 in termini di rispetto dei diritti fondamentali e del diritto internazionale, mentre altre iniziative legislative e prassi messe in atto sono esempi di politiche elaborate in nome della tutela della sicurezza e della salute pubblica che hanno però esiti controversi e irragionevoli anche solo se commisurate con questo fine.

This paper analyses the Italian measures on migration during the covid-19 emergency. It looks at the way in which such measures affect constitutive principles and fundamental rights posing them in contrast with collective purposes. The legal notion of "place of safety" is deepened in order to highlight the problematic nature of the Interministerial Decree 7 April 2020, n. 150 in terms of respect of fundamental rights and international law. Other legislative initiatives and praxis are also taken into account as examples of policies which have controversial and unreasonable results for the protection of public health and safety, even though they were elaborated with the purpose of promoting them.

#### KEYWORDS

pandemia, diritti fondamentali, scopi collettivi, migrazioni, porto sicuro

pandemic, fundamental rights, collective goals, migration, place of safety

# Diritti individuali vs. scopi collettivi?

## I provvedimenti italiani in materia di immigrazione al tempo della pandemia

ALESSANDRA SCIURBA

1. *Prologo. Storia di Abou* – 2. *Bilanciare l'incommensurabile* – 3. *Nessun cambiamento di rotta* – 4. *Porti (in)sicuri* – 5. *Irragionevolezza chiama irragionevolezza* – 6. *Occasioni perdute*.

«Il conservatore [...] potrebbe sostenere che il governo sia legittimato a limitare i diritti dei suoi cittadini nelle situazioni di emergenza, o quando si deve prevenire un danno molto grave, o forse quando vi sono ragionevoli probabilità di assicurare un consistente beneficio [...]. Ma l'emergenza deve essere autentica [...] Se ammettiamo speculazioni nel giustificare un'emergenza o un beneficio decisivo, allora, ancora una volta, abbiamo annullato i diritti».

R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*

### 1. *Prologo. Storia di Abou*

Il 16 settembre del 2020 la nave della Ong spagnola Open Arms, con a bordo duecentosettantasei persone che aveva soccorso una settimana prima nel Mediterraneo centrale, si dirige verso il porto di Palermo su indicazione del Centro di coordinamento del soccorso marittimo di Roma. Le è stato negato un porto di approdo in territorio maltese, quello più vicino al punto in cui era stato effettuato il salvataggio e quindi quello in cui, secondo il diritto internazionale, i naufraghi sarebbero dovuti sbarcare. Dandole indicazioni di muovere verso Palermo, l'Italia sembra pertanto essersi lodevolmente assunta una responsabilità che non rientrerebbe nei suoi obblighi diretti. A fronte però delle previsioni del Decreto interministeriale 7 aprile 2020, n. 150 che aveva definito i porti del Paese come *insicuri* a causa dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del covid-19, l'Open Arms rimane per due giorni in una situazione di limbo, a poche miglia dalle coste del capoluogo siciliano, con tutte le persone soccorse ancora a bordo. Già provate da ciò che avevano vissuto prima del soccorso, prima settantotto e poi quarantasei di loro si gettano in mare non sopportando oltre, dopo avere rischiato di morire proprio naufragando, di rimanere su un natante in quella situazione di incertezza e limitazione della libertà personale. Solo a fronte di questo gesto disperato vengono tutte trasferite sulla nave quarantena Allegra, e lasciate pertanto, ancora, in mezzo al mare.

Tra loro c'è Abou, quindici anni, originario della Costa d'Avorio che, come gli altri, ha dovuto attraversare la Libia per cercare di raggiungere l'Europa. Pare che avesse il corpo segnato dalle torture subite, che fosse in stato di shock, e che, una volta a bordo della nave italiana, sia rimasto in silenzio per giorni. In ogni caso, della sua condizione devono essersi accorti in pochi tra coloro i quali avevano la responsabilità sanitaria sulla Allegra. Nonostante fosse stato trasbordato da Open Arms con una flebo ancora al braccio, si ha infatti certezza di una visita medica di Abou solo il 28 settembre, dieci giorni dopo quel momento. In quell'occasione appare ancora denutrito e disidratato, tanto da stabilire la necessità di un suo sbarco immediato. Il ragazzino viene però trasferito in terraferma solo giorni più tardi, il 2 ottobre, per essere ricoverato immediatamente in ospedale. E solo in quel momento viene nominata una tutrice, su richiesta del personale ospedaliero che ha bisogno di qualcuno titolato a prendere decisioni di estrema gravità rispetto a quel minore che si ritrova da solo in Italia. I tutori, a norma di legge, andrebbero invece nominati nel momento stesso in cui si apprende della presenza in Italia di un minore non accompagnato, e

la nave quarantena dove il ragazzino era rimasto per più di dieci giorni è territorio nazionale italiano. Il 3 ottobre Abou entra in coma. Trasferito nel reparto di rianimazione di un altro ospedale, muore il 5 ottobre alle 10.30 del mattino. Non è dato al momento conoscere le cause precise del decesso, ma con tutta probabilità esso è avvenuto per setticemia e quindi poteva essere evitato con cure adeguate e tempestive. La Procura di Palermo ha aperto un'inchiesta che si spera potrà fare chiarezza. Quel che è certo è che Abou era sopravvissuto alle torture in Libia, che era sopravvissuto all'attraversamento del Mediterraneo, e che è spirato in Italia, dopo avere trascorso molti giorni su una nave quarantena che di fatto è un presidio sanitario dello Stato italiano. Per lui l'Italia è stata certamente un porto non sicuro.

## 2. Bilanciare l'incommensurabile

Il 2020 passerà alla storia come l'anno della prima pandemia dell'era della globalizzazione, in un mondo attraversato da interconnessioni e processi molto più complessi di quelli, ad esempio, riscontrabili al tempo della febbre spagnola del 1918. Quasi ogni branca del sapere è ad oggi interrogata da questa inedita condizione in cui il pianeta è precipitato d'improvviso, e ovviamente anche i giuristi sono alle prese con questioni estremamente rilevanti cui sono state date risposte molto eterogenee: «legittimità o meno delle limitazioni delle libertà costituzionali, idoneità degli strumenti normativi adottati, conflitti di competenza tra stato, regioni ed enti locali, distinzione tra stato di emergenza e stato di eccezione»<sup>1</sup> sono solo alcune di queste, ciascuna peraltro da declinare rispetto ai riflessi che assume negli ambiti specifici più disparati: dal diritto di famiglia<sup>2</sup> alla libertà religiosa<sup>3</sup>, alle tecnologie digitali<sup>4</sup> e via dicendo.

Anche il tema del controllo dei confini nazionali di fronte alle migrazioni, come pochi altri spettacolarizzato e al centro del dibattito politico da decenni, è stato evidentemente investito dalla nuova situazione. In Italia, un paese in cui in particolare le politiche migratorie hanno assunto un ruolo dirimente nella costruzione dell'opinione pubblica e del consenso elettorale, gli interventi legislativi e le prassi adottate nel corso di questa emergenza sanitaria hanno messo in luce da questa particolare prospettiva molte delle problematiche sopra citate, a partire da quelle connesse al rapporto tra stato di emergenza<sup>5</sup> e diritti costituzionalmente sanciti, anche e soprattutto in materia di corrispettivi obblighi dello Stato derivanti dal diritto internazionale.

È pur vero che in un contesto emergenziale, ma anche in condizioni meno estreme, un diritto sancito da un principio costituzionale può essere limitato nella sua applicazione per tutelare un altro diritto posto a rischio. I principi, però, a differenza delle norme, non possono semplicemente essere invalidati quando confliggenti, anche laddove nel caso concreto l'uno finisca per prevelare sull'altro. Questo perché «i principi hanno una dimensione che le regole non hanno: la dimensione del “peso” o dell'importanza»<sup>6</sup>. La loro contingente limitazione, a seguito di un'operazione di bilanciamento, deve quindi essere sempre compatibile, come spiega Bruno Celano, con l'obiettivo di promuovere

«la composizione e l'articolazione dei valori espressi dai principi costituzionali in un quadro coerente, ragionevolmente dettagliato, che non confligga con le nostre intuizioni morali, e che sia atto a fornire

<sup>1</sup> SCHIAVELLO 2020, 367.

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, PERA 2020.

<sup>3</sup> Si rimanda, tra gli altri, a MACRÌ 2020.

<sup>4</sup> Cfr., tra i tanti, MARUCCI 2020.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione del concetto di “stato di eccezione” in Carl Schmitt e Giorgio Agamben, cfr. SIMONCINI 2008.

<sup>6</sup> DWORKIN 2010 [1977], 54.

direttive determinate di condotta, tali da garantire l'ottimizzazione di ciascuno dei valori in questione in relazione agli altri»<sup>7</sup>.

In questo contributo proverò ad argomentare perché gli interventi messi in atto dal governo italiano in materia di immigrazione nel corso dell'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del covid-19, andando di fatto a toccare principi costitutivi e diritti fondamentali e contrapponendoli per di più a scopi collettivi indeterminati, non abbiano rispettato le considerazioni appena citate, ovvero non abbiano risposto ai criteri di ragionevolezza e coerenza, nel rispetto dei valori in gioco, indispensabili quando si maneggiano materie tanto delicate con conseguenze tanto concretamente rilevanti.

Tali interventi, innanzitutto, si sono unicamente basati, per usare il linguaggio di Ronald Dworkin, su «argomenti di policy» che «giustificano una decisione politica mostrando che essa promuove o tutela alcuni scopi collettivi della comunità nel suo complesso», invece che su «argomenti di principio» che «giustificano una decisione politica mostrando che questa rispetta o assicura certi diritti soggettivi o collettivi»<sup>8</sup>. È evidente come a volte il confine tra un fine politico inteso e narrato come uno scopo collettivo e un diritto soggettivo possa sembrare labile: proprio in casi come quelli in cui sono in questione scopi quali la salute pubblica o la pubblica sicurezza, erroneamente, e non di rado strumentalmente, posti in contrapposizione a diritti di individui o di categorie di individui, si può facilmente essere portati a pensare che in gioco siano due principi/diritti di pari importanza, e non invece due elementi che mantengono una natura diversa e quindi una parte significativa di incommensurabilità. Da una simile confusione può nascere l'accettazione acritica, ad esempio, di un irrazionale bilanciamento tra «i diritti individuali di ognuno di noi e l'astrazione statistica della sicurezza»<sup>9</sup>, mentre dovrebbe sempre essere chiaro, come avverte ancora Dworkin, che «dobbiamo intendere come diritti concorrenti solo i diritti dei membri della società in quanto individui»<sup>10</sup>. Nel caso specifico che si sta trattando, ad esempio, ciò che sarebbe corretto valutare è fino a che punto, nella situazione attuale, il diritto alla salute di alcuni soggetti sia posto effettivamente in concorrenza con lo stesso diritto alla salute di altri soggetti; oppure quanto la tutela del diritto alla salute di alcuni individui rischi di compromettere altri diritti fondamentali di altre persone. Andrebbe in linea di massima rifuggita, invece, la possibilità di operare un bilanciamento tra diritti individuali e scopi politici indeterminati, così come andrebbe rifiutato ogni approccio utilitaristico che valuti la possibilità di comprimere o sopprimere dei diritti fondamentali in nome della massimizzazione di un'utilità generale, peraltro sempre impossibile da definire e misurare in maniera univoca: «il discorso sui diritti è spesso risolutamente anti-consequenziale»<sup>11</sup>, ricorda Jeremy Waldron.

Un'emergenza sanitaria senza precedenti può però essere il più fecondo dei terreni per la promozione di bilanciamenti tra diritti individuali e scopi collettivi. Si pensi alla relativa facilità con cui l'opinione pubblica ha assimilato, di fronte alla diffusione dei casi di covid-19, la produzione quasi quotidiana di decreti d'urgenza che hanno introdotto modifiche anche molto pervasive delle abitudini più quotidiane delle persone, agendo in maniera limitante sui loro diritti fondamentali quali ad esempio la libertà di circolazione. A maggior ragione, tale accettazione è risultata immediata rispetto alla limitazione dei cosiddetti «diritti degli altri»<sup>12</sup>, che per antonomasia sono sempre, innanzitutto, le persone di origine straniera denominate ormai in maniera massificante come «migranti». Le misure adottate rispetto a questa precisa categoria di persone

<sup>7</sup> CELANO 2002, 36.

<sup>8</sup> DWORKIN 2010 [1977], 131.

<sup>9</sup> BARBERIS 2017, 73.

<sup>10</sup> DWORKIN 2010 [1977], 283.

<sup>11</sup> WALDRON 2010, 25.

<sup>12</sup> Il riferimento è a BENHABIB 2004.

hanno però inciso sulla compressione di diritti fondamentali definiti come inderogabili anche in uno stato di emergenza, e suscitano peraltro forti dubbi in relazione a eventuali profili discriminatori in esse contenuti.

Da questa prospettiva, prenderò quindi in particolare considerazione il Decreto interministeriale 7 aprile 2020, n. 150, a firma del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, del Ministero degli Affari esteri, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Salute con il quale viene dichiarato che i porti italiani, in tempo di pandemia, non possono essere considerati porti sicuri di sbarco per le persone soccorse in mare da navi battente bandiera straniera.

L'analisi della nozione giuridica di "porto sicuro" (*place of safety*) sarà essenziale per fare emergere la problematicità delle previsioni contenute in questo Decreto in termini di rispetto dei principi costituzionali e delle norme del diritto internazionale del mare, dei diritti umani e dei rifugiati, e per valutare le sue conseguenze a fronte della concreta situazione che le politiche migratorie hanno creato nel Mediterraneo centrale.

In via residuale, altre controverse iniziative legislative a livello regionale, unitamente ad alcune prassi ancora in materia di gestione delle migrazioni, verranno brevemente considerate per restituire il fatto che il Decreto del 7 aprile 2020 non va interpretato come un provvedimento isolato, ma piuttosto come parte di una più generale modalità di intervento che in nome della tutela della sicurezza e della salute pubblica ha avuto esiti controversi e irragionevoli anche solo se commisurati con questo fine.

### 3. Nessun cambiamento di rotta

Il Decreto interministeriale 7 aprile 2020, n. 150 è composto di soli due articoli, il secondo dei quali si riferisce semplicemente al periodo di validità della previsione elaborata nel primo. L'unica disposizione di contenuto, all'articolo 1, recita come

«per l'intero periodo di durata dell'emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus covid-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di *place of safety* (luogo sicuro), in virtù di quanto previsto dalla Convenzione di Amburgo sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell'area SAR italiana»<sup>13</sup>

(ovvero della zona di *Search and Rescue* sotto responsabilità del Centro italiano di Coordinamento del soccorso marittimo). Tale disposizione viene adottata, si legge, in conseguenza della necessità di «disporre misure straordinarie di prevenzione del rischio di contagio», con il fine «di contrastare il diffondersi dell'emergenza epidemiologica da covid-19».

Ancor prima di valutare nel merito la dichiarazione di "insicurezza" dei porti italiani, questo provvedimento appare di dubbia ragionevolezza innanzitutto perché la misura adottata – impedire lo sbarco dei soli individui in arrivo dalla sponda Sud del Mediterraneo centrale a bordo di navi battente bandiera straniera, e solo di quelle – non si dimostra davvero commisurata col fine che si dichiara di voler raggiungere. Va sottolineata infatti l'esiguità del numero delle persone che rientrano nella fattispecie citata dal Decreto, le quali rappresentano una percentuale quasi minima rispetto al numero complessivo degli arrivi del 2020 sulle coste italiane, peraltro già di per sé di molto inferiore a quello di anni poco precedenti<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Decreto R.0000150, del 07 aprile 2020.

<sup>14</sup> Nessuna emergenza immigrazione, insomma, in tempi di pandemia come del resto anche in precedenza. I dati reali, infatti, raccontano non di un aumento ma di un costante calo complessivo delle migrazioni verso l'Europa: una flessione che già nel 2013 avrebbe raggiunto il 13% (OCSE 2014) a seguito della chiusura di ogni canale di ingres-

Vale allora la pena ricordare che l’emanazione del Decreto interministeriale del 7 aprile coincide temporalmente con il primo salvataggio effettuato da una nave della società civile battente bandiera straniera, la tedesca Alan Kurdi, della Ong Sea-Eye, dopo mesi in cui le Organizzazioni non governative non avevano potuto effettuare operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale per le limitazioni imposte dai provvedimenti legati al contenimento della pandemia. Il nuovo Decreto sembra pertanto una risposta molto precisa alla richiesta da parte dell’Ong di un porto sicuro di sbarco in Italia per i naufraghi che ha appena salvato, inserendosi in questo senso in una linea di continuità con le misure di contrasto al soccorso in mare effettuato dalle navi della società civile attuate fin dal 2017 da un altro governo a maggioranza progressista (proprio come quello che si trova ora ad affrontare l’emergenza sanitaria), e di molto inasprite dal governo di ispirazione sovranista rimasto in carica in Italia dall’1 giugno 2018 al 5 settembre del 2019.

A questo proposito, va notato come, tra i ben 22 punti di premessa, introdotti dai vari “visto”; “tenuto conto”; “considerato”; “ritenuto” che precedono le uniche due disposizioni del Decreto, figuri il riferimento normativo all’articolo 19 della Convenzione di Montego Bay inerente il diritto internazionale del mare, ovvero quello per cui uno stato costiero può impedire il passaggio di navi mercantili o da guerra straniere, se questo passaggio è considerato arrecare «pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero». Si tratta dello stesso articolo su cui è stata costruita la *ratio* dell’articolo 1 del cosiddetto Decreto sicurezza bis<sup>15</sup> del 2019 con cui l’allora Ministro dell’interno Matteo Salvini aveva trovato il modo di osteggiare l’ingresso in porto per le navi della società civile che avessero effettuato soccorso di naufraghi in fuga dalla sponda Sud del Mediterraneo. Il richiamo a questo articolo nel Decreto del 2019 era stato sin da subito stigmatizzato dall’Associazione degli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI) come il ricorso a «una tecnica legislativa alquanto maldestra» per consentire la «possibile “interpretazione” della Convenzione citata al fine precipuo di limitare ulteriormente le attività di ricerca e salvataggio in mare delle persone a rischio di naufragio». La stessa ASGI ricordava quindi all’interprete l’obbligo di «conoscere e comprendere» l’articolo citato raccordandolo «con gli altri obblighi ricadenti sull’Italia in base alle principali convenzioni internazionali rilevanti in materia», al fine di «fornire una soluzione interpretativa in grado di garantire la tenuta logica e giuridica dell’ordinamento stesso»<sup>16</sup>.

Pur avendo scelto di attuare delle modifiche al Decreto del 2019<sup>17</sup>, l’attuale governo, quindi, sembra averne tratto ispirazione diretta per l’ulteriore atto del 7 aprile del 2020 che si sta qui prendendo in considerazione, spingendone i presupposti fino a conseguenze imprevedibili prima della pandemia. Ritroviamo ad esempio l’utilizzo altamente indeterminato della nozione di “sicurezza dello Stato”, ora declinata in relazione alla condizione di emergenza sanitaria. In una situazione di allarme sociale dovuto ai timori indotti dalla diffusione del virus, inoltre, ciò che appare direttamente evocata è l’idea per cui la salvezza di alcuni – rappresentata in questo caso dalla tutela della salute pubblica – potrebbe essere prospettata solamente nel danno, anche gravissimo ed estremo, arrecato ad altri. All’entità di tale danno, peraltro, nel Decreto non si accenna in alcun modo, arrivando invece implicitamente a paragonare la limitazione dei trasporti pubblici o degli ingressi dei turisti sul territorio nazionale alla deroga, che di fatto viene avanzata dal Decreto, di obblighi internazionali posti a tutela di diritti fondamentali inderogabili<sup>18</sup>. Per

so legale al territorio degli Stati europei, dal 2012 in poi, e a una crisi economica e sociale che ha contribuito a distogliere chi ha avuto altre possibilità di scelta dal tentare viaggi sempre più pericolosi verso paesi impoveriti e segnati da recrudescenze xenofobe. Si pensi che nel 2006 entravano in Italia, con un solo “Decreto flussi”, 550.000 persone: un numero di molto superiore a quello delle circa 180.000 persone sbarcate sulle coste di questo Paese dopo avere attraversato il Mediterraneo nel 2016, l’anno in cui questo tipo di arrivi ha raggiunto la cifra più elevata.

<sup>15</sup> Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, G.U. 14/06/2019.

<sup>16</sup> ASGI 2009.

<sup>17</sup> Cfr. Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, G.U. 21/10/2020.

<sup>18</sup> I restanti punti premessi alle disposizioni del Decreto appaiono infatti un elenco delle misure emanate a seguito della diffusione del virus, a cominciare dalla «Deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 31

comprendere fino a che punto il danno arrecato possa essere grave e quali diritti siano posti in questione da questo intervento, approfondiamo adesso la nozione di *place of safety*.

#### 4. Porti (in)sicuri

Dopo la citazione delle «Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare adottate dal Comitato Marittimo per la Sicurezza che prevedono che il governo responsabile per la regione SAR in cui siano stati recuperati i sopravvissuti sia responsabile di fornire un “luogo sicuro”», il Decreto interministeriale del 7 aprile, dichiarando la situazione di criticità dei Servizi Sanitari Regionali italiani dovuta alla pandemia in atto, afferma come «non risulta allo stato possibile assicurare sul territorio italiano la disponibilità di tali luoghi sicuri, senza compromettere la funzionalità delle strutture nazionali sanitarie, logistiche e di sicurezza dedicate al contenimento e alla diffusione del contagio e di assistenza e cura ai pazienti Covid-19». Il successivo “considerato” si muove poi nell’ambiguo solco tra il richiamo alla tutela dei diritti fondamentali delle persone soccorse, cui «deve essere assicurata l’assenza di minaccia per la propria vita, il soddisfacimento delle necessità primarie e l’accesso a servizi fondamentali sotto il profilo sanitario, logistico e trasportistico» e l’evocazione della minaccia che tali persone «tra le quali non può escludersi la presenza di casi di contagio di Covid-19» rappresentano per lo Stato, tanto che il punto immediatamente seguente fa riferimento «al consistente impegno delle forze di polizia nel controllo del territorio, al fine di garantire il rispetto delle disposizioni dettate in materia di emergenza sanitaria»: l’assunto implicito è evidentemente che tali forze debbano essere alleggerite di altri compiti come quello di occuparsi dell’arrivo delle persone soccorse in mare, da sempre gestito come un problema di ordine pubblico.

Una volta citati gli obblighi di diritto internazionale che comportano di fornire ai naufraghi un porto sicuro di sbarco, il Decreto interministeriale, arrivando su queste basi a negare *tout court* l’esistenza di porti sicuri in Italia, sembra dunque strumentalizzare tali obblighi – e i diritti dei naufraghi che ne sono il corrispettivo – proprio per legittimarne la deroga. Ma su quali principi si fondano esattamente questi obblighi derivanti dal diritto internazionale? E che significa, in termini di violazioni dei diritti fondamentali, stabilire che essi possano essere derogati?

La nozione di *place of safety* nell’ambito del diritto internazionale del mare indica un porto sicuro di sbarco per i naufraghi soccorsi da qualunque natante, la cui individuazione è necessaria affinché un’operazione di *Search and Rescue* (Sar) possa dirsi conclusa. Il concetto di “sicurezza” richiamato da questa nozione è interamente orientato dalla parte dei diritti delle persone che hanno rischiato la vita in mare: non è sufficiente, per chi presta soccorso, intervenire senza indugio impedendo il loro annegamento; parte integrante e costitutiva dell’obbligo di salvataggio è condurre i naufraghi in un luogo in cui i loro diritti fondamentali siano rispettati. Ad essere chiamati in causa sono qui innanzitutto l’articolo 2 e l’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), che proteggono rispettivamente il diritto alla vita e il diritto di non subire trattamenti inumani e degradanti, e che rientrano in quel nucleo di diritti identificati dalla stessa Cedu, all’articolo 15, come non derogabili neppure «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione», inclusa eviden-

gennaio 2020, relativa alla dichiarazione, per sei mesi, dello stato di emergenza su tutto il territorio nazionale in conseguenza con il rischio sanitario connesso con l’insorgere di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili», fino al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo, che consentiva al Ministro delle Infrastrutture, di concerto con quello della Salute, la «riduzione e soppressione dei servizi automobilistici interregionali e di trasporto ferroviario, aereo e marittimo, sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali» (art. 5), e ai vari Decreti con cui lo stesso Ministro delle Infrastrutture ha via via limitato l’ingresso delle persone fisiche in Italia, incidendo prevalentemente sul turismo.



temente anche una condizione di pandemia. Questi diritti appaiono a loro volta a fondamento del principio di *non refoulement* sancito all'articolo 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status di rifugiato, ovvero del divieto di respingimento verso luoghi in cui una persona possa appunto trovarsi in pericolo di vita o essere sottoposta a trattamenti inumani e degradanti. Tale divieto è al cuore stesso della “sfaccettata interazione”<sup>19</sup> tra il diritto internazionale dei rifugiati e il diritto internazionale dei diritti umani, che si incontrano qui nel diritto internazionale del mare: regimi giuridici diversi che si integrano sulla base della priorità di tutelare la vita umana e la sua dignità e stabiliscono quindi responsabilità condivise e pienamente normate.

Alla prova dei fatti, però, questa armonia, seppure trascritta in principi di *ius cogens*, si è rivelata effimera e fragile: chi ha scritto la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato nel 1951 non avrebbe potuto facilmente immaginare che in un mondo globalizzato (e sempre più segnato da guerre, sfruttamento postcoloniale delle risorse e crescita delle diseguaglianze) i suoi principi sarebbero stati azionati da milioni di persone per rivendicare un diritto di accesso ai diritti. Allo stesso modo, chi ha elaborato la Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare, nel 1979 ad Amburgo, non avrebbe saputo prevedere che alla tenuta dei principi in essa contenuti sarebbe stata di fatto assegnata la sfida di tutelare migliaia di profughi provenienti dai Sud del mondo e costretti a diventare naufraghi a causa della chiusura di ogni canale di ingresso legale da parte degli Stati in cui cercavano rifugio. Di contro, allo stesso modo in cui il principio di non respingimento è rimasto il solo baluardo giuridicamente incontrovertibile per contrastare il potere statale di chiudere i confini territoriali connesso con la sovranità nazionale, la nozione di porto sicuro è ancora oggi quella che più si può opporre al totale arbitrio dei governi rispetto alla gestione delle migrazioni che attraversano il Mediterraneo.

Per questa ragione, il modo in cui si fa riferimento alla nozione di “porto sicuro” all'interno del Decreto interministeriale 7 aprile 2020, n. 150 appare particolarmente controverso rispetto al doppio paradosso che solleva: non solo, come accennato, quello di utilizzare gli obblighi internazionali degli Stati per negare di fatto l'approdo ai naufraghi – nel momento in cui si afferma che a causa dell'emergenza sanitaria i loro diritti non potrebbero essere adeguatamente rispettati –, ma anche quello implicito alla situazione materiale del Mediterraneo, funestata da accordi con gli Stati di transito dei profughi, innanzitutto con la Libia, che prevedono la violazione strutturale e sistemica dei principi di diritto internazionale dei diritti umani inclusi nel diritto internazionale del mare, a partire proprio dal principio di *non refoulement*.

Lo stesso governo che ha emanato il Decreto in cui si dichiarano i porti italiani insicuri aveva infatti rinnovato, solo due mesi prima, l'accordo con la Libia<sup>20</sup> per cui l'Italia finanzia direttamente dal 2017 (per un totale di 213 milioni di euro in 3 anni) la cosiddetta “guardia costiera libica” con il preciso mandato di fermare in mare le persone in fuga da quel paese e riportarle indietro. Stando ai dati sicuramente parziali forniti dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (Oim), almeno 11.000 persone sono state nel 2020 in questo modo catturate e riportate in Libia, dove infuria da anni una guerra civile che continua a mietere vittime. In questo contesto, la vita delle persone provenienti da altri Stati e rimaste bloccate in terra libica si svolge tra torture e detenzioni di massa, tra uccisioni sommarie e stupri quotidiani: uno scenario di “inimmaginabili orrori”, così descritto dalle Nazioni Unite già alla fine del 2018<sup>21</sup>, che continua a degenerare.

Ma se le navi della società civile non possono più portare le persone soccorse nel porto sicuro più vicino al punto in cui il salvataggio è avvenuto, come il diritto internazionale prevede e che

<sup>19</sup> CHETAİL 2014, 30 (traduzione mia).

<sup>20</sup> Si tratta del *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, firmato tra l'allora Primo ministro Paolo Gentiloni e uno dei capi libici Fayez Al-Sarraj, il 20 febbraio del 2017.

<sup>21</sup> Cfr. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICER OF THE HIGH COMMISSIONER 2018.

per questioni meramente geografiche non può che essere uno di quelli italiani o maltesi – e due soli giorni dopo l’emanazione del Decreto interministeriale italiano, il 9 aprile 2020, anche Malta ha dichiarato i propri porti non sicuri a causa della pandemia – quale sarebbe l’alternativa?

L’ultimo “ritenuto” del Decreto in questione recita come «le attività assistenziali di soccorso da attuarsi nel “porto sicuro” possano essere assicurate dal paese di cui le unità navali battono bandiera». Ma questa previsione risulta di fatto inattuabile. Dove, esattamente, tali attività assistenziali dovrebbero essere assicurate? Sul territorio dello stato di bandiera? Ovvero in Germania, nel caso della nave Alan Kurdi? In Spagna, nel caso di Open Arms? E come raggiungere un porto sicuro tedesco o spagnolo dal Mediterraneo centrale con a bordo centinaia di persone già allo stremo delle forze? Oppure il non detto, l’implicito di questi provvedimenti legislativi, è che le persone non vadano soccorse, a meno che a farlo non sia chi è stato deputato dall’Italia e addestrato dall’Europa – i libici – proprio al fine di impedire che possano arrivare sulle coste europee?

I provvedimenti amministrativi di varia natura con cui le autorità italiane hanno di fatto bloccato in porto, tra la fine dell’estate e l’inizio dell’autunno del 2020, la maggior parte delle navi della società civile che operano ricerca e soccorso nel Mediterraneo e hanno fermato le missioni dell’aereo da ricognizione *Moonbird* che monitorava i naufragi in mare<sup>22</sup>, sembrerebbero avallare questa ipotesi: ai profughi che naufragano cercando di fuggire dalla Libia non deve restare al momento altra alternativa all’annegamento che la cattura e il respingimento verso la guerra e la violenza.

Il 9 aprile del 2020, giorno in cui, come accennato, Malta ha seguito l’Italia dichiarando anche i propri porti insicuri a causa della pandemia, centottanta persone respinte verso la Libia non sono potute sbarcare nel porto di Tripoli perché questo era teatro di fitti bombardamenti. Possibile considerare i porti italiani o maltesi non sicuri in conseguenza dell’emergenza sanitaria, e trattare invece di fatto i porti libici come se lo fossero, nonostante si trovino in un paese in guerra?

E il paradosso, in questa differente valutazione dell’insicurezza in relazione ai porti, appare ancora più stridente proprio nel caso di Malta, se si pensa che il piccolo Stato-isola negli stessi giorni di aprile del 2020 chiedeva 100 milioni di euro all’Unione europea per finanziare una nuova missione in Libia, ancora con lo scopo di contenere le migrazioni, mentre rivendicava pubblicamente il coordinamento di un’operazione Sar conclusasi con un respingimento effettuato da una nave priva di codice identificativo *Imo*<sup>23</sup> partita proprio dal porto de La Valletta per andare incontro a un’imbarcazione di profughi che da giorni aveva lanciato l’allarme: tra le persone riportate nei porti libici, evidentemente ritenuti “sicuri”, cinque erano senza vita mentre altre sette risultavano disperse<sup>24</sup>.

## 5. Irragionevolezza chiama irragionevolezza

Il 12 aprile del 2020 un Decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile ha istituito, «per contrastare la diffusione epidemiologica da Covid-19»<sup>25</sup>, l’utilizzo delle cosiddette “navi quaran-

<sup>22</sup> Cfr. *Nove Ong denunciano ciò che accade nel mediterraneo: liberate la civil fleet*. Disponibile in: <https://www.facebook.com/Mediterraneanrescue/videos/348739453105867/> (consultato il 13/11/2020).

<sup>23</sup> Si tratta del codice identificativo attribuito dall’Organizzazione Marittima Internazionale ad ogni assetto navale che superi le 100 tonnellate di stazza lorda allo scopo di favorirne il riconoscimento.

<sup>24</sup> Questo controverso e terribile episodio, per il quale il Premier maltese Abela è stato al centro di un’indagine poi velocemente archiviata, è passato attraverso i media come “la strage di pasquetta”.

<sup>25</sup> Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile 12 aprile 2020, n. 1287, *Nomina del soggetto attuatore per le attività emergenziali connesse all’assistenza e alla sorveglianza sanitaria dei migranti soccorsi in mare ovvero giunti sul territorio nazionale a seguito di sbarchi autonomi nell’ambito dell’emergenza relativa al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*. Tale Decreto riporta ovviamente, tra la normativa citata nei punti di premessa, anche il Decreto interministeriale del 7 aprile, n. 150 che appena cinque giorni prima aveva dichiarato i

tena” ai fini dell’espletamento del periodo di isolamento delle persone soccorse nel Mediterraneo Centrale. La misura viene adottata, come si legge in una nota del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti diramata lo stesso giorno, per fare fronte al caso specifico dei «centocinquantasei migranti presenti sulla nave Alan Kurdi in prossimità delle acque territoriali nazionali», a seguito del rifiuto, da parte del comandante, «di seguire la procedura per l’accoglienza nel proprio paese di bandiera che è la Germania». La stessa nota spiega esplicitamente che «l’intervento di natura umanitaria non può avvenire con lo sbarco presso i porti italiani, a causa della forte pressione organizzativa e sanitaria, in questa fase emergenziale da covid-19»<sup>26</sup>. Il passaggio sulle navi quarantena delle persone soccorse in mare, insomma, si rende necessario per potere difendere almeno formalmente la previsione del Decreto 7 aprile 2020, n. 150. Anche in questo caso, una misura nata in risposta ad una contingenza particolare e specifica, la richiesta di un porto di sbarco per i naufraghi soccorsi dalla nave Alan Kurdi, si traduce in un provvedimento che si estende poi a tutte le persone soccorse anche successivamente. Anche in questo caso, è lecito indagare il rispetto dei criteri di ragionevolezza, proporzionalità e coerenza adottati nell’elaborare e applicare questo provvedimento, così come la sussistenza e l’entità dei profili discriminatori in esso contenuti, considerato che si tratta di una misura fortemente restrittiva e limitativa della libertà personale attuata solo nei confronti di una determinata categoria di persone, accomunate innanzitutto dal fatto di non essere di cittadinanza italiana.

Molti ed eterogenei sono stati infatti fin dal primo momento, e continuano ad essere oggi, i dubbi espressi in diversi ambiti da differenti esperti in merito, innanzitutto in relazione alla tutela dei diritti e della dignità delle persone confinate su queste navi. Tali dubbi sembrano trovare fondamento nel caso estremo ma paradigmatico di Abou, il minore la cui storia apre questo contributo, come in tante altre testimonianze che raccontano ad esempio del trasferimento sulle navi quarantena anche di persone già presenti sul territorio italiano, prelevate dai centri di accoglienza, e portate di forza a bordo per espletare l’isolamento sanitario<sup>27</sup>. L’utilizzo delle navi quarantena, inoltre, è stato contestato anche in relazione all’efficacia proprio in termini di contenimento del contagio<sup>28</sup>. Ed è infine da sottolineare l’enorme dispendio economico, connesso innanzitutto all’affitto di questi natanti privati, che risulta molto maggiore di quello che sarebbe necessario per fare espletare la stessa quarantena in strutture ubicate in terraferma e identificate a questo scopo.

La mancanza di ragionevolezza segna anche altre misure adottate nello stesso periodo ancora nei confronti delle persone migranti. Molte di quelle giunte in Italia negli ultimi mesi hanno ad esempio ricevuto alla fine del periodo di quarantena un decreto di respingimento differito, ovvero un foglio di carta in cui, dichiarando la loro presenza irregolare sul territorio dello Stato, viene intimato di lasciare il territorio nazionale entro una settimana. Questa prassi era stata molto applicata in Italia soprattutto negli ultimi mesi del 2015, nell’ambito dell’implementazione del cosiddetto “approccio hotspot”, ma era stata poi drasticamente limitata nel 2017 a seguito di molte e articolate denunce da parte di associazioni che ne criticavano la legittimità<sup>29</sup> e di numerose decisioni giudi-

porti italiani come mancanti dei necessari requisiti per la classificazione e definizione di *place of safety* (“luogo sicuro”), aggiungendo che, in conseguenza dello stesso, «permane la necessità di assicurare il rispetto delle misure sanitarie adottate per contrastare la diffusione epidemiologica da Covid-19 con riferimento ai casi di soccorso in mare».

<sup>26</sup> Cfr. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI 2020 Disponibile in: <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/alan-Kurdi-intervento-per-gestione-migranti-affidato-al-dip-immigrazione-con-supporto-Croce-Rossa-mit> (consultato il 19/11/2020).

<sup>27</sup> Cfr. TOMASETTA 2020.

<sup>28</sup> Si veda al riguardo, ad, esempio, l’opinione espressa dall’infettivologo Massimo Galli. Disponibile in: [https://www.huffingtonpost.it/entry/massimo-galli-la-nave-quarantena-non-funziona-fara-la-fine-della-diamond-princess-it\\_5f2a8386c5b6e96a22abb4d1](https://www.huffingtonpost.it/entry/massimo-galli-la-nave-quarantena-non-funziona-fara-la-fine-della-diamond-princess-it_5f2a8386c5b6e96a22abb4d1) (consultato il 15/10/2020).

<sup>29</sup> Cfr., tra i tanti, AMNESTY INTERNATIONAL 2016; OXFAM 2016; ASGI PUGLIA 2016.

ziali che l'avevano dichiarata illegittima annullandone gli effetti caso per caso, poiché non risultava adeguatamente accertata la condizione individuale delle persone respinte anche rispetto alla volontà di chiedere protezione internazionale<sup>30</sup>. Di recente, però, la stessa prassi sembra venire nuovamente applicata in maniera estensiva, nonostante, anche al di là di ogni valutazione circa la sua legittimità, essa risulti particolarmente problematica proprio in relazione all'impatto delle sue conseguenze sulla situazione di emergenza connessa alla pandemia in corso. Le persone destinatarie di un decreto di respingimento differito, infatti, si disperdono sul territorio non avendo solitamente risorse e mezzi, anche qualora volessero farlo, per ottemperare all'ordine di allontanamento. Oltre ad accrescere i fattori di vulnerabilità che favoriscono ogni loro forma di sfruttamento, le conseguenze di questi provvedimenti si traducono quindi anche in una maggiore difficoltà nel monitorarne la salute e tracciarne gli spostamenti al fine di contenere la diffusione del contagio da covid-19. In tale senso, quest'ultimo esempio rappresenta pienamente fino a che punto la mancata tutela dei diritti di alcuni nella realtà accresca l'insicurezza di tutti, piuttosto che il contrario, rivelando l'irragionevolezza di provvedimenti che negli effetti concreti delle loro previsioni in nulla appaiono coerenti neppure con gli scopi dichiarati.

Il 23 agosto del 2020, inoltre, il Presidente della Regione siciliana Nello Musumeci ha emesso un'ordinanza «di carattere contingibile e urgente» con la quale ha dichiarato di avocare a sé il potere di trasferire d'imperio fuori dal territorio della Sicilia «tutti i migranti presenti negli hotspot ed in ogni Centro di accoglienza» a fronte dell'impossibilità di «garantire la permanenza nell'Isola nel rispetto delle misure sanitarie di prevenzione del contagio». Con la stessa ordinanza, il Presidente dichiarava anche il «divieto di ingresso, transito e sosta nel territorio della Regione Siciliana di ogni migrante». Il motivo addotto era ancora una volta quello di «tutelare e garantire la salute e l'incolumità pubblica» rispetto alle quali la presenza delle persone arrivate attraversando il Mediterraneo veniva quindi nuovamente descritta, senza alcun dato comprovante questa tesi, come il rischio maggiore. L'intervento di Musumeci è stato immediatamente sospeso nei suoi effetti dal Tribunale Amministrativo Regionale con sede a Palermo, che ha accolto l'istanza cautelare del governo italiano che rivendicava la propria competenza esclusiva sulle materie in oggetto, ed è stato poi ritenuto illegittimo anche nel merito, adducendo la medesima motivazione. Il conflitto Stato-Regione è apparso in questo caso di semplice definizione, essendo il controllo dei confini la prerogativa per antonomasia della sovranità nazionale: si è trattato quindi di una mera provocazione, nei fatti e negli effetti, arrivata semplicemente ad esasperare un clima sociale e politico già torrido. Va però rimarcato come, in fondo, il Presidente siciliano non abbia fatto altro che muoversi nel medesimo solco aperto dal governo nazionale, utilizzando lo stato di emergenza sanitaria per aprire brecce nell'ordinamento giuridico vigente, al di fuori di ogni criterio di ragionevolezza e senza rispettare la gerarchia delle fonti e dei poteri, pur mettendo a rischio i diritti fondamentali delle persone coinvolte dopo averli contrapposti al benessere generale dei membri della comunità politica di cui è governatore. Se il Decreto emanato dai Ministri italiani il 7 aprile dichiarava il territorio italiano indisponibile all'approdo dei naufraghi soccorsi per l'assenza di porti sicuri, contravvenendo formalmente e sostanzialmente ai dettami del diritto internazionale, quello agostano del Presidente della Regione dichiarava invece indisponibile il territorio siciliano per «la mancanza di strutture idonee di accoglienza», attribuendosi competenze che un ente regionale non può avere.

Di tutti questi interventi sarà importante impegnarsi a monitorare cosa resterà nel prossimo futuro. Varrà la pena, in questo senso, seguire l'epilogo tanto delle navi quarantena quanto della dichiarazione di insicurezza dei porti italiani: il trattenimento a bordo di natanti di cittadini stranieri arrivati attraversando il Mediterraneo è una prassi che verrà mantenuta anche al di là

<sup>30</sup> Cfr., ad esempio, Tribunale di Palermo, sez. I civ., ordinanza 1.3.2017, est. Aiello, XXX (avv. Papa) c. Ministero dell'interno e Questore di Trapani.

dell'emergenza connessa al covid-19 e della necessità del periodo di quarantena? L'idea di utilizzare simili soluzioni di contenimento e filtro delle migrazioni è del resto vagheggiata da diversi anni da vari esponenti politici italiani. Allo stesso modo, l'approssimazione e la mancanza di ragionevolezza nella valutazione con cui alcuni porti sono stati dichiarati insicuri, come quelli italiani o maltesi, mentre altri sono stati di fatto trattati come sicuri pur non essendolo, come quelli libici, segnerà le prossime politiche che agiranno sul contesto Mediterraneo allargando ancora la breccia aperta rispetto alle costanti violazioni dei principi del diritto internazionale? La giornalista e scrittrice Naomi Klein avanzava già anni fa una riflessione importante sullo sfruttamento da parte dei poteri istituzionali delle reazioni di *shock*<sup>31</sup> determinate da episodi e fenomeni sconvolgenti (un disastro ambientale, un attentato terroristico, o, appunto, una pandemia) per introdurre permanenti modifiche nell'ordinamento giuridico a discapito di alcuni diritti, di alcune libertà, di alcune garanzie, la cui soppressione difficilmente verrebbe assimilata in condizioni di normalità.

## 6. Occasioni perdute

La *ratio* del Decreto interministeriale che è principale oggetto di analisi critica in questo contributo è stata giustificata dal legislatore, come già detto, in nome di una decisione politica presentata come necessaria per tutelare scopi collettivi quali la salute pubblica e la sicurezza dello Stato, e l'evocazione di questi scopi è stata semplicemente addotta come ragione sufficiente per limitare e mettere a rischio anche diritti definiti come inderogabili. Come è stato scritto proprio a commento del Decreto che ha dichiarato i porti italiani insicuri,

«vi sono due approcci ben distinti: da un lato, sta l'adozione di misure eccezionali strettamente proporzionali e correlate alle necessità connesse all'epidemia (evitare diffusioni del virus e tutelare le persone soccorse dal contagio); dall'altro, una indebita compressione di diritti, che *devono*, se pur con modalità rapportate allo stato di emergenza sanitaria, essere garantiti. Il primo approccio è legittimo, il secondo no»<sup>32</sup>.

In conclusione, se è certamente possibile convenire con Aldo Schiavello sulla necessità di accogliere le sfide che «il diritto contemporaneo e l'ideologia giuridica oggi prevalente» apportano al «mito originario della certezza del diritto», imponendo «a tutti – legislatori, giudici e individui soggetti al diritto – di assumersi le proprie responsabilità e i rischi che ne conseguono»<sup>33</sup>, quando si è di fronte a concetti dal significato non chiaro, che necessitano uno sforzo interpretativo, come appunto quello di “sicurezza”, il loro utilizzo generalizzato, specie in fasi particolari come quelle segnate da uno stato di emergenza che strutturalmente giustifica interventi ritenuti non legittimi in altri contesti, può comportare però dei pericoli non indifferenti. Da questa prospettiva, gli interventi in materia di immigrazione attuati in Italia in questi mesi di pandemia, a fronte di una compressione di diritti fondamentali inderogabili e di un mancato rispetto di prin-

<sup>31</sup> KLEIN 2007.

<sup>32</sup> ALGOSTINO 2020.

<sup>33</sup> SCHIAVELLO 2020, 384. In questo contributo Schiavello prende in considerazione la locuzione «in prossimità della propria abitazione» come limite imposto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020 alla possibilità di svolgere attività motoria in tempi di *lock down*, e sottolinea quindi come l'indeterminatezza di tale locuzione richiami i cittadini a un'interpretazione responsabile di questo limite non ulteriormente specificato; un'interpretazione che deve essere orientata dall'obiettivo comune del distanziamento sociale al fine di evitare la diffusione del virus. In questo caso, però, l'indeterminatezza riguarda un concetto che davvero può essere interpretato ragionevolmente da chi dovrà poi attenersi alla disposizione, e non incide sulla compressione di diritti fondamentali definiti come inderogabili anche in uno stato di emergenza.

cipi dello stato costituzionale di diritto come quello della gerarchia delle fonti e dei poteri, appaiono in generale definibili come irragionevoli e indiscriminati (oltre che discriminatori).

In questo ambito, come in molti altri, la sfida inedita che la diffusione del virus ha posto alle istituzioni e alle nostre società è stata innanzitutto quella di mettere in luce disfunzioni, incongruenze, assenza di visione e programmazione, inadeguatezze normative e politiche che erano tutte già esistenti, ma che adesso emergono come non mai nella loro gravità; così come ha evidenziato a livello sociale ingiustizie e discriminazioni nell'accesso ai diritti che hanno differenziato profondamente le risorse che diverse categorie di persone hanno potuto avere a disposizione per affrontare questi tempi difficili. Avrebbe potuto essere, da questa prospettiva, un'epoca gravida di occasioni di analisi e rinnovamento, ma sarebbe stata a questo scopo necessaria una ragione pubblica, intesa come «linguaggio comune o traduttore degli argomenti e delle ragioni adottati nel dibattito pubblico»,<sup>34</sup> non atrofizzata da decenni di semplificazioni, slogan, dirottamenti su capri espiatori delle ragioni reali del malessere delle persone comuni. La parabola delle misure adottate in materia di immigrazione in Italia nel corso dell'emergenza sanitaria da covid-19 ci segnala una parte piccola ma significativa di questa occasione mancata.

<sup>34</sup> SCHIAVELLO 2016, 61.

## Riferimenti bibliografici

- ALGOSTINO A. 2020. *Lo stato di emergenza sanitaria e la chiusura dei porti: sommersi e salvati*, in «Questione Giustizia», 1, 2020. Disponibile in: [https://www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati\\_21-04-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/lo-stato-di-emergenza-sanitaria-e-la-chiusura-dei-porti-sommersi-e-salvati_21-04-2020.php) (consultato il 21/11/2020).
- AMNESTY INTERNATIONAL 2016. *Hotspot Italia. Come le politiche dell'Unione europea portano alla violazione dei diritti di rifugiati e migranti*. Disponibile in: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/it> (consultato il 23/12/2020).
- ASGI 2009. *Analisi critica del c.d. "Decreto sicurezza bis" relativamente alle disposizioni inerenti il diritto dell'immigrazione*, 13 settembre 2009. Disponibile in: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019\\_Commento-decreto-sicurezza-bis\\_13\\_9\\_.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019_Commento-decreto-sicurezza-bis_13_9_.pdf) (consultato il 23/11/2020).
- ASGI PUGLIA 2016. *Il diritto negato. Dalle stragi in mare agli hotspot*, 22 gennaio 2016. Disponibile in: [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016\\_asilo\\_puglia\\_11.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/01/2016_asilo_puglia_11.pdf) (consultato il 15/11/2020).
- BARBERIS M. 2017. *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, il Mulino.
- BENHABIB S. 2004. *The Rights of Others. Aliens, Residents, Citizens*, Cambridge University Press.
- CELANO B. 2002. *Defeasibility e bilanciamento. Sulla possibilità di revisioni stabili*, in «Diritto & questioni pubbliche», 2, 2002, 36 ss.
- CHETAIL V. 2014. *Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law*, in RUBIO M. (ed.), *Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford University Press, 30 ss.
- DWORKIN R. 2010. *I diritti presi sul serio*, il Mulino (ed. or. *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1977, trad. it. di N. Muffato).
- KLEIN N. 2007. *Shock economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Rizzoli.
- MACRÌ G. 2020. *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», 2, 2020, 65 ss.
- MARUCCI M. 2020. *Tecnologie digitali e controllo sociale ai tempi del Covid-19*, in «Menabò di Etica ed Economia», 124, 2020. Disponibile in: <http://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/672> (consultato il 30/10/2020).
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI 2020. *Alan Kurdi: intervento per gestione migranti affidato al Dip. Immigrazione con supporto Croce Rossa*, 12 aprile 2020. Disponibile in: <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/alan-Kurdi-intervento-per-gestione-migranti-affidato-al-dip-immigrazione-con-supporto-Croce-Rossa|mit> (consultato il 27/11/2020).
- OCSE 2014. *Is Migration Really Increasing?*, in «Migration Policy Debates», 2014. Disponibile in: <https://www.oecd.org/berlin/is-migration-really-increasing.pdf> (consultato il 15/10/2020).
- OXFAM 2016. *Rapporto Hotspots. Il diritto negato*, Oxfam briefing paper, 19 maggio 2016. Disponibile in: [https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/rapporto\\_Hotspots\\_Il-diritto-negato\\_oxfam\\_def.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/rapporto_Hotspots_Il-diritto-negato_oxfam_def.pdf) (consultato il 30/11/2020).
- PERA A. 2020. *Stato di emergenza, libertà fondamentali e diritto alla bi-genitorialità nelle famiglie in crisi ai tempi del covid-19*, in «The Cardozo Electronic Law Bulletin», 26, 1, 2020, 1 ss.
- SCHIAVELLO A. 2016. *Ripensare i diritti*, Mucchi Editore.

- SCHIAVELLO A. 2020. “*La grida canta chiaro*” ... o forse no. *Qualche osservazione a partire da un esercizio di interpretazione giuridica*, in «Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto», 14, 1, 2020, 367 ss.
- SIMONCINI R. 2008. *Un concetto di diritto pubblico: lo “stato di eccezione” secondo Giorgio Agamben*, in «Diritto & questioni pubbliche», 8, 2008, 197 ss.
- TOMASETTA L. 2020. *Io, ghanese in Italia da 7 anni, preso di notte e costretto a fare la quarantena covid su una nave*, in «TPI», 12 ottobre 2020. Disponibile in: <https://www.tpi.it/cronaca/Migranti-positivi-al-covid-cas-navi-quarantena-20201012680399/> (consultato il 23/12/2020).
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICER OF THE HIGH COMMISSIONER 2018. *Migrants and refugees crossing Libya subjected to “unimaginable horrors”*. Disponibile in: [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24037&LangID=E&fbclid=IwAR2-QsMuQwqesHoNCIIRkmBDkRA5BDWJthJjxCU\\_wpIATHktTg8Xx83iaomI](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24037&LangID=E&fbclid=IwAR2-QsMuQwqesHoNCIIRkmBDkRA5BDWJthJjxCU_wpIATHktTg8Xx83iaomI) (consultato il 2/12/2020).
- WALDRON J. 2010. *Torture, Terror and Trade-off. Philosophy for the White House*, Oxford University Press.