

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2018

L'EUROPA E I MIGRANTI: PER UNA DIGNITOSA LIBERTÀ (NON SOLO RELIGIOSA)

di Nicola Colaianni

***Abstract:** Il saggio rielabora l'introduzione al «Corso di formazione degli esponenti delle comunità religiose presenti in Italia che non hanno stipulato intese con lo Stato», svoltosi a Ravenna dal maggio al settembre 2017 su iniziativa del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. Prendendo spunto dal cinquecentenario della Riforma luterana, esso argomenta un'analogia dei conflitti politici odierni con quelli religiosi passati e individua nella condizione dei migranti il banco di prova del valore dell'Europa unita, dato che la loro libertà, specie in materia religiosa, non è libertà a causa dell'attuale stretta securitaria che li priva di dignità.*

***Abstract:** The paper reworks the introduction to the «training course for the exponents of religious communities presents in Italy without conventions with the State», that took place in Ravenna from may through september 2017 on initiative of the Department for the civil liberties and the immigration of the interior Ministry. Taking one's cue from the quincentenary of lutheran Reformation, it argues an analogy of the today's political conflicts with the religious conflicts of the past and pinpoints the immigrants condition as the test bench of the the united Europe's value, given that their freedom, particularly in the religious field, isn't true freedom because of the present-day security squeeze that deprives them of dignity.*

L'EUROPA E I MIGRANTI: PER UNA DIGNITOSA LIBERTÀ (NON SOLO RELIGIOSA)

di Nicola Colaianni*

SOMMARIO: 1. La preminenza della dignità sulla libertà. – 2. La dignità di chi non conta niente: i migranti. – 3. Ci può essere libertà senza dignità? – 4. La luterana libertà del cristiano e la sua secolarizzazione. – 5. Un'Europa infedele alla sua ispirazione. – 6. Analogia dei conflitti politici odierni con quelli religiosi passati. – 7. I migranti, banco di prova per l'Europa e per le Chiese. – 8. L'attuale condizione dei migranti. – 9. La libertà dignitosa come fonte dell'unità politica europea.

1. La preminenza della dignità sulla libertà

La recente stretta securitaria sull'immigrazione adottata dal Governo italiano – legislativamente attraverso il d.l. 13/17 convertito in l. 46/17¹ e politicamente attraverso il *Memorandum* italo-libico del 2 febbraio 2017² – è complessivamente un modo per lavarsi le mani di fronte alle condizioni di vita indegna in cui vengono lasciati i migranti nei lager africani. Una ferita così lancinante del senso di umanità induce perciò a porsi ancora una volta la domanda se davvero ci sia un significato giuridico concreto, un progetto di politica dei diritti effettivo, deducibile dal fatto che nelle più recenti Carte dei diritti umani, e specialmente in quelle europee, la dignità precede la libertà.

La libertà è il primo dei diritti umani, affermatosi storicamente già con la Magna Carta del 1215: invero, il rispetto dell'*habeas corpus* ivi stabilito, pur risultando da un

* Già consigliere della Corte di cassazione e ordinario di diritto ecclesiastico nell'Università di Bari.

1. I punti maggiormente critici, rivelatori di un sacrificio in termini di tutela dei diritti dei richiedenti protezione, riguardano l'introduzione del rito processuale camerale a contraddittorio scritto e a udienza eventuale, basato prevalentemente su una videoregistrazione, e la soppressione del grado di appello contro la decisione di primo grado del Tribunale: cfr. tra i primi commenti C. Favilli, *Editoriale*, in questa *Rivista*, 2017, n. 2; M. Mitola, *La sospensione dell'efficacia esecutiva delle ordinanze in materia di protezione internazionale a seguito della proposizione dell'appello*, in questa *Rivista*, 2017, n. 2; G. Savio, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale: una (contro) riforma annunciata*, in questa *Rivista*, 2017, n. 3. V. pure ASGI, *Il d.l. 13/2017: le principali ragioni di illegittimità costituzionale*, in asgi.it, 2017.

2. L'Italia si impegna a sostenere il finanziamento di programmi e iniziative sia di controllo dei confini libici meridionali, sia di lotta, in generale, all'immigrazione illegale (art. 4), praticamente delegando la guardia costiera libica per il soccorso in mare dei naufraghi così da evitare il contatto con navi e autorità italiane. Per l'implementazione della strategia in accordo con l'Unione europea v. *Libia: Il piano Minniti in sette mosse all'esame della Ue*, in *Il sole-24 ore*, 3 giugno 2017.

patto tra re, nobili, vescovi ed abati, finì per essere preteso da tutti i sudditi non soggetti a condizioni servili, i quali si includevano nella categoria, giuridica prima ancora che sociale, di «uomini liberi». Appariva così indubbia la «basilarità come documento costituzionale»³ della Magna Carta, come prova per l'ordinamento inglese il fatto che la *Petition of Right* del 1628 ne costituisse sostanzialmente un riepilogo, adeguato ai nuovi tempi, e che di essa conservasse importanti tracce il *Bill of Rights* del 1689. Nel frattempo, alle origini dell'età moderna, la primigenia *liberty of his person* di ogni essere umano si era estesa alla libertà religiosa: che, la religione essendo il contenuto fondamentale del pensiero del tempo, significava più in generale libertà di pensiero.

Il portato della Rivoluzione francese è nell'affiancamento alla libertà dell'eguaglianza nei diritti⁴. Nella dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino si proclama solennemente che appunto «gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti»: un'endiadi, donde il neologismo “*égalité*” a significare la tensione esistente dell'un valore verso l'altro, che non vale tuttavia a nascondere che «la *liberté* conserve une *priorité*», ancorché essa trovi «sa limite et son effectivité dans l'*égalité*»⁵.

È dopo le «indicibili afflizioni all'umanità», come dichiara il preambolo della Carta delle Nazioni Unite, attraverso il “flagello” di due guerre nel corso di una sola generazione provocate dai fascismi – «regimi che negano, nella teoria o nella pratica, la fondamentale uguaglianza di diritti fra tutti gli esseri umani»⁶ – che emerge come valore della persona umana la dignità e assume una posizione prioritaria rispetto agli stessi diritti nella condizione di eguaglianza. La dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948, infatti, integra la formulazione della dichiarazione francese stabilendo che «tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti». Dopo di allora nelle successive Carte dei diritti la dignità sopravanza – e ciò si riflette anche sulla nostra Costituzione⁷ – la stessa libertà, oltre che l'eguaglianza. L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) dichiara che

3. A. Torre, *Dalla Corona alle Corti: Magna Carta e Common Law*, in *Magna Carta e rule of law nell'ordinamento inglese. Ad ottocento anni dalla redazione del documento fondativo delle libertà britanniche (1215-2015)*, a cura di Id., Napoli, Editoriale scientifica, 2017, il quale ricorda a conferma l'argomento, tipicamente costituzionalistico, del giudice E. Coke, secondo cui «But here may be observed, that when any ancient Law or Custom of Parliament is broken, and the Crown possessed of a precedent, how difficult a thing it is to restore the Subject again to his former freedom and safety»; così negli *Institutes of the Laws of England, Containing the Expositions of Many Ancient and Other Statutes* (London, Printed for the Societies of Stationers, 1628-1644).

4. «Poniamo, come principio nella formazione di una società, che tutti gli uomini che vi partecipano siano uguali [...] uguali nella libertà»: così J.-P. Rabaut Saint-Étienne, *Idées sur les bases de toute constitution*, 1789, cit. in P. Rosanvallon, *La società dell'uguaglianza*, Roma, Castelvecchi, 2013, p. 37.

5. E. Balibar, *La proposition dell'égaliberté*, Presses Universitaires de France, Paris, 2010, p. 71 ss.

6. P. Levi, *Così fu Auschwitz. Testimonianze 1945-1986*, con L. De Benedetti, Torino, Einaudi, 2015 (1975), p. 114 ss.

7. Come chiarito da Corte cost. 22.10.1999, n. 388, le «diverse formule» dei diritti nella Costituzione e nelle altre Carte dei diritti «si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione».

«l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». L'articolo 6 dello stesso Trattato stabilisce che: «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del [...] 12 dicembre 2007 [...], che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati».

Questa Carta, com'è noto, raggruppa tutti i diritti della persona in un unico testo, applicando in tal modo il principio di indivisibilità dei diritti fondamentali ed elencandoli, infatti, secondo alcuni principi di base, che vedono ancora una volta al primo posto la dignità umana, seguita dalle libertà fondamentali, uguaglianza tra individui, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

2. La dignità di chi non conta niente: i migranti

Che dopo la seconda guerra mondiale nelle Carte venga introdotta, e anzi alla libertà e agli altri diritti venga anteposta, la dignità è evidentemente la conseguenza dell'acquisita consapevolezza degli orrori di quel sistema di annientamento senza precedenti – perché «mai, in tutta la storia dell'umanità, si era ucciso a catena»⁸ – realizzato in violazione, ben prima che dei diritti, della dignità dell'altro uomo, della sua condizione di essere umano. Ciò apparve chiaro nei «campi di sterminio in cui le macchine di morte lavoravano con precisione tanto assoluta, che ormai non restavano più residui antieconomici di vita»⁹. Ma non solo nei campi di sterminio *ad hoc*, bensì dovunque sui fronti di guerra si desse l'occasione di sterminare – senza necessità militare – donne, vecchi, bambini, civili. Si pensi alle stragi di Monte Sole, per cui Giuseppe Dossetti parlò appunto non di crimini di guerra ma di «delitti castali», perché motivati «su un piano che non è più quello delle differenze biologiche o anche etniche, ma piuttosto su quello propriamente metafisico: cioè suppone un sistema o una gerarchia di distinzioni non solo sociologicamente ma metafisicamente rigido»¹⁰. E si pensi, sul fronte opposto, alla distruzione di intere città tedesche, con seicentomila vittime civili, «non già vittime sacrificate sulla via che conduce a un qualche obiettivo, bensì esse stesse – nel vero senso del termine – l'obiettivo e la

8. R. Hilberg, *La distruzione degli ebrei in Europa*, vol. II, Torino, Einaudi, 1995, p. 941: «Il campo di concentramento e la camera a gas esistevano da un certo periodo di tempo, ma isolati. La grande innovazione fu di mettere i due sistemi insieme».

9. G. Anders, *L'uomo è antiquato. Vol. I: Considerazioni sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003 (1956), p. 254.

10. G. Dossetti, *Introduzione* a L. Gherardi, *Le querce di Monte Sole. Vita e morte delle comunità martiri fra Setta e Reno. 1898-1944*, Bologna, il Mulino, 1994, p. XVI.

via»¹¹. Per non parlare di Hiroshima, «sparita dentro una nube gialla» agli occhi di Claude Heatherly, il pilota che aveva dato il segnale di via libera per la sua distruzione.

Perché lo fecero? Per cieca rappresaglia, ritennero di autogiustificarsi: perché «those who have loosed these horrors upon mankind will now in their homes and persons feel the shattering strokes of just retribution»¹². Ma si trattava di civili, non degli autori materiali di quegli orrori. Si poteva considerarli comunque mandanti, o almeno idealmente concorrenti? Ma allora occorre prima sottoporli ad un processo, sia pure da parte dei vincitori, come poi avverrà a Norimberga. Si bombardarono invece indiscriminatamente intere città. Ad essere offesa mortalmente non fu la libertà o altri diritti, ma prima ancora la dignità umana, cioè il «diritto di ogni individuo ad appartenere all'umanità». La dignità umana, infatti, viene sterminata quando le vittime vengono private «non del diritto alla libertà, ma del diritto all'azione; non del diritto a pensare qualunque cosa loro piaccia, ma del diritto alla "opinione". Non contano niente. Sono soltanto un peso. Ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti»¹³.

Così colse acutamente il nuovo scenario di morte Hanna Arendt. Si riferiva alle persone del suo popolo, un popolo senza patria, in quel drammatico tornante storico. Ma oggi altre persone si sono aggiunte. Quella condizione persiste, solo riguarda altri popoli, quelli degli odierni migranti, come gli ebrei di quel tempo considerati intrusi o, ha scritto Gustavo Zagrebelsky, «apolidi di fatto [...] talmente nulli che, a parte il caso in cui essi pretendano di essere ascoltati, non li si opprime: li si ignora o si cerca di "smaltirli" come merce avariata che deve essere fatta scomparire»¹⁴.

3. Ci può essere libertà senza dignità?

La dignità umana non è un diritto fondamentale tra gli altri e neppure li sovrasta. Piuttosto è il principio che, facendo corpo con i diritti fondamentali, consente di reinterpretarli in funzione del libero sviluppo della persona umana, come si esprime l'art. 2 della Costituzione. La sua preminenza compensa il rischio di banalizzazione delle libertà determinato dal graduale, si direbbe inarrestabile, ampliamento dei cataloghi relativi: più si moltiplicano, infatti, più rischiano di perdere o indebolire la loro pregnanza. È la dignità, allora, che agisce da centro unificatore e li rende credibili.

11. W.G. Seebald, *Storia naturale della distruzione*, Milano, Adelphi, 2004, p. 31.

12. G.J. De Groot, *Why did they do it?*, in *Times Higher Educational Supplement*, 1992, n. 16, p. 18.

13. H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999 (1948), p. 440.

14. G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, Einaudi, 2017, p. 92.

Si capisce così il sintagma «esistenza libera e dignitosa», che l'art. 36 Cost. riferisce al lavoratore¹⁵ ma che, come si ricava dal contestuale riferimento alla sua famiglia – al coniuge, ai figli, ai familiari a carico, pur evidentemente non lavoratori –, riguarda ogni persona. La condizione naturale di ogni persona è un'esistenza non solo libera ma anche dignitosa. Si può essere liberi (di circolare, di esprimersi, di contrattare, di votare [...]) senza avere, vedersi riconoscere, dignità. Tale è spesso la condizione delle minoranze: lo era quella degli ebrei anche prima delle leggi razziali, lo è quella dei migranti e dei nomadi, lo è in molte situazioni quella delle donne, dei bambini, degli anziani non autosufficienti, degli omosessuali, dei senza lavoro o senza casa, di quelli che volgarmente ma sempre più usualmente, e dagli stessi detentori di pubblici poteri, vengono definiti “sfigati”.

Per fare alcuni esempi: gli omosessuali godono finalmente della libertà di unirsi civilmente ma non si può dire che nel comune sentire ciò si accompagni al riconoscimento della dignità personale e di coppia¹⁶. Analogamente l'argomento principale utilizzato contro il riconoscimento del *ius soli* agli immigrati, e ai loro figli pur nati in Italia, è che essi già godono delle libertà fondamentali (possono lavorare, andare a scuola [...]) ma non sono senz'altro degni della cittadinanza, come i nati da genitori italiani, devono dimostrare di meritarsela almeno svolgendo un percorso culturale o scolastico: e neppure ciò vale a superare le resistenze degli oppositori, come dimostra l'accantonamento del disegno di legge, approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015, da parte del Senato.

Lo stesso discorso si può fare per la libertà religiosa. Essa è certamente riconosciuta a tutti (art. 19 Cost.) in Italia e nel mondo occidentale. Ma si accompagna ad essa la dignità? Il non credente, o il diversamente credente, il credente solitario senza chiesa, il musulmano, il sikh, ecc. certamente è libero di professare, o non, la fede ma gli è riconosciuta per questo dignità uguale a quella degli altri religiosi, dei cristiani, degli ebrei? Invero, è questa uguaglianza delle diversità culturali e religiose che forma la dignità della persona. La sua esistenza, sotto quest'aspetto, è non solo libera ma anche dignitosa?

Una domanda simile va contestualizzata nella secolare lotta per la libertà religiosa. Questo diritto è nato come frutto solo di una tollerante *accomodation*, resa necessaria dalla frantumazione della *respublica christiana* in numerose denominazioni, oppure di una

15. Il nesso tra lavoro e dignità nella Costituzione è stato ben colto da papa Francesco, *Discorso allo stabilimento ILVA*, 27 maggio 2017, in vatican.va, quando egli, citando l'art. 1, ha affermato «Gli uomini e le donne si nutrono del lavoro: con il lavoro sono “unti di dignità”» (un'eco del discorso all'udienza generale del 14 ottobre 2015, *ivi*: «il lavoro è un elemento fondamentale per la dignità di una persona. Il lavoro, per usare un'immagine, ci “unge” di dignità, ci riempie di dignità; ci rende simili a Dio, che ha lavorato e lavora, agisce sempre; dà la capacità di mantenere se stessi, la propria famiglia, di contribuire alla crescita della propria Nazione»).

16. Un esempio recente: le loro associazioni più rappresentative («Famiglie arcobaleno», «Rete genitori Rainbow», «Agedo») non sono state invitate alla Terza conferenza nazionale sulla famiglia, svoltasi a Roma il 28 settembre scorso (cfr. la Repubblica.it, 26 settembre 2017).

acquisita consapevolezza delle implicazioni di una visione la più alta della dignità dell'uomo, siccome, biblicamente, creato ad immagine e somiglianza di Dio? Sotto il profilo storico-politico, riandando alla Riforma protestante di cui alla fine dell'anno trascorso s'è celebrato il cinquecentenario, si rinvengono, intrecciate tra loro, entrambe le versioni.

4. La luterana libertà del cristiano e la sua secolarizzazione

«Un cristiano è libero signore di tutte le cose e non è soggetto a persona alcuna»¹⁷. Ha il tono solenne e lapidario proprio delle Carte dei diritti – di quelle tratte dalle concrete esperienze di vita, che Paolo Grossi chiama «breviari giuridici»¹⁸ – questa solenne affermazione di Lutero. Certo, egli la fece nell'ambito di una contrapposizione dialettica tra anima e corpo, in contrasto con «i preti e la gente di Chiesa», cui stanno a cuore «tutte quelle opere buone, che si possono sempre fare per mezzo del corpo e nel corpo», come l'indossare abiti consacrati, digiunare, stare in chiesa, fare pellegrinaggi. Era, insomma, la libertà del cristiano quella che egli rivendicava nei confronti del potere romano. E l'evocazione della libertà come dimensione fondamentale del cristiano veniva fatta «secondo lo spirito», per cui egli «deve essere chiamato uomo spirituale, nuovo ed interiore». Veniva rotto così il monopolio dell'autorità di pochi. Ognuno era sovrano di se stesso e solo con un atto di volontà, e non per condizione naturale, poteva assoggettarsi ad altri. E comunque mai fino in fondo perché ciò avrebbe determinato una condizione servile, indegna della condizione fondamentale di libertà.

Il passaggio storico, un'autentica rottura del pensiero dominante, era talmente straordinario da porsi fuori della capacità operativa non solo dei riformati contemporanei ma dello stesso Lutero, come purtroppo si rivelò anni dopo nella veemente polemica che, prigioniero della secolare tradizione antiggiudaica cristiana, egli condusse contro gli ebrei. Le confessioni religiose del secolo XVI, tranne gli anabattisti – perciò perseguitati –, pur nate sull'onda del pensiero luterano sulla libertà del cristiano non si battevano certo per rivendicare il diritto di ogni cristiano di adorare Dio a modo suo¹⁹. Ciascuna di esse si batteva solo per il proprio diritto e, non diversamente dalla chiesa di Roma, non praticava alcuna tolleranza verso chi non la pensava nello stesso modo, negando l'esistenza di Dio o solo credendola in maniera diversa.

17. M. Lutero, *Libertà del cristiano. Lettera a Leone X* (1520), a cura di G. Miegge, Torino, Claudiana, 2017, *passim*.

18. P. Grossi, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2015, pp. 14 ss., 67 ss.

19. Cfr. R.H. Bainton, *La riforma protestante*, Torino, Einaudi, 1972 (1952), p. 194 ss.

Erasmus sostenne che «non sono empi coloro che negano affatto l'esistenza di Dio, quanto coloro che lo rappresentano come inesorabile»²⁰. Ma la realtà del tempo è rappresentata, purtroppo, da Miguel Serveto, che, come ha scritto uno dei massimi studiosi della Riforma²¹, ebbe il singolare privilegio di essere bruciato in effigie dai cattolici e in carne e ossa dai calvinisti, vittima della persecuzione degli uni e degli altri. Di qui il sarcasmo di Sebastián Castellon nei confronti di Calvino: «Infatti nelle prime Istituzioni, essendo egli esposto al pericolo, difendeva la causa degli sventurati contro i potenti; ora, divenuto potente, difende la causa dei potenti contro gli sventurati, cos  che sembra agire sempre per la sua causa e scrivere non ci  che   utile ma ci  che   utile a lui»²². Una condotta analoga, quindi, a quella dell'Inquisizione cattolica. E da allora l'Europa si tinse di sangue lungo secoli di guerra tra cristiani.

Il seme, tuttavia, era stato gettato. Era stato distrutto il monopolio fino allora indiscutibile di una autorit  sola. E si affermava, anzi, una sfera della personalit  di ciascuno non soggetta ad alcuna autorit . Bast , infatti, sostituire nell'affermazione luterana «cristiano» con «cittadino», come faranno l'illuminismo e la rivoluzione francese, o, pi  ampiamente, con «persona» e si sarebbe inaugurata la libert  dei moderni, come la chiamer  Benjamin Constant²³. Allora nacquero due Europee contrapposte, destinate a combattersi per secoli: fondate, come lucidamente scritto di recente, l'una sul «governo esterno della condotta morale» e l'altra sulla «coscienza morale come guida»²⁴. Ma dopo l'abisso morale della seconda guerra mondiale   questa seconda Europa che prevale e che, prima con la Comunit  europea e poi con l'Unione,   assunta come base per l'edificazione dell'Europa futura. L'Europa, quindi,   ben pi  che un mercato comune. Non   un popolo, certo, ma un insieme di popoli uniti (*ex pluribus unum*) dal comune fondamento, come   scritto nel preambolo del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, costituito dai «valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libert , della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto».

20. Erasmo da Rotterdam, *La misericordia di Dio* (1524), a cura di P. Terracciano, Pisa, Edizioni della Normale, 2016.

21. R.H. Bainton, *Vita e morte di Michele Serveto*, Roma, Fazi, 2012 (1953).

22. S. Castellon, *De haereticis a civili magistratu non puniendis pro Martini Bellii farragine, adversus libellum Theodori Bezae*, 1555, che qui si cita nella traduzione di M. D'Arienzo, *La libert  di coscienza nel pensiero di Sebastián Castellon*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 35.

23. B. Constant, *La libert  degli Antichi paragonata a quella dei Moderni* (1819), Torino, Einaudi, 2001.

24. A. Prosperi, *Lutero. Gli anni della fede e della libert *, Milano, Mondadori, 2017.

5. Un'Europa infedele alla sua ispirazione

Ma è fedele l'Europa a questa ispirazione? In realtà, l'Europa sta dando da tempo la priorità non all'affermazione concreta di questi valori ma alla tenuta dei bilanci: che è, come dire, non ai cittadini e ai loro bisogni ma, per mezzo dei tecnocrati comunitari, ai grandi regolatori dell'economia e della politica. E costoro chiedono sacrifici in ossequio ad una logica economica non espansiva ma riduttiva dei diritti. L'Europa commissaria, a rischio di espulsione, la Grecia, minando quella «cultura triangolare – composta di prodotti intellettuali ebraici, greci e latini» –, che forma, per dirla con Arnaldo Momigliano, il *collegium trilingue* europeo²⁵. Ma, d'altro canto, la compensa negoziando un accordo sul rimpatrio degli immigrati giunti illegalmente in Grecia²⁶ con un Paese, quale la Turchia, in cui non è assicurata protezione internazionale, data la violazione frequente del principio di *non refoulement*²⁷ e il conflitto permanente con i curdi. Per non parlare dell'opaco colpo di stato posto a giustificazione della dichiarazione dello stato di emergenza con continue deroghe agli obblighi previsti dalla Convenzione EDU e dal patto sui diritti civili e politici del 1966 (rispettivamente *ex artt.* 15 e 3) e, quindi, arresti arbitrari senza garanzie difensive, annullamento delle libertà di oppositori del regime, licenziamenti di giudici, avvocati e dipendenti pubblici²⁸: il che porta ad escludere o, quanto meno, a dubitare che la Turchia possa essere qualificata come «Paese terzo sicuro» o «di primo asilo»²⁹.

Analogamente, rispetto alla deriva autoritaria e liberticida dell'Ungheria – che, in continuità con le pagine più buie della storia europea della prima metà del secolo scorso, erge un muro contro i disperati del sud del mondo e li ingabbia in autentici lager³⁰ – l'Unione non intraprende iniziative politiche efficaci. Solo ne ha contrastato, con successo³¹, il ricorso, presentato anche dalla Slovacchia, avverso la decisione (UE)

25. A. Momigliano, *Saggezza straniera*, Torino, Einaudi, 1980, p. 159 ss.

26. Per vero, l'accordo del 7 marzo 2016, benché annunciato e dettagliato con comunicati stampa COM (2016) 144 e 166, *Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione*, vede come parti, oltre la Turchia, non la UE ma i capi di stato o di governo della UE, non avendo il Consiglio europeo adottato alcuna decisione al riguardo (così Corte di giustizia UE, 28.2.2017, Caso T-192-16).

27. Il principio, stabilito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, è stato riprodotto nell'art. 19 d.lgs. 286/1998.

28. «Dal luglio 2016 ad oggi sono stati arrestati 159 giornalisti, mentre circa 110 mila sono le persone detenute per connessioni con il colpo di stato. Oltre 138 mila dipendenti pubblici (tra cui giudici, insegnanti, professori universitari, ufficiali militari) sono stati licenziati attraverso decreti governativi. Circa 1.200 istituti scolastici, 15 università e 149 organi di informazione sono stati chiusi in tutto il paese»: M. Ventrone, *Turchia. Ancora sulle misure della Turchia in seguito al tentato golpe del luglio 2016: tra timidi segnali di progresso e costanti situazioni di tensione democratica*, in Labdf.eu, n. 21, agosto 2017.

29. R. Carta, *Il migration management: strumento di gestione o di controllo del fenomeno migratorio?*, in Forumcostituzionale.it, 2017.

30. Cfr. *I campi di concentramento per rifugiato entrano in funzione in Ungheria*, in Left.it, 2017.

31. Corte di giustizia UE (Grande Sezione), 6.9.2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*.

2015/1601 del Consiglio europeo del 22 settembre 2015 sulla ricollocazione temporanea ed eccezionale dalla Grecia e dall'Italia di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale.

La realtà è che il processo di unificazione europea sta attraversando una delle fasi più centrifughe della sua storia. Ad assicurare un'uniformità nell'interpretazione dei diritti da parte degli Stati si ergono la Corte europea dei diritti umani e, come appena visto, la stessa Corte di giustizia: ma episodicamente, com'è proprio degli interventi delle magistrature. Dal punto di vista politico le disuguaglianze sono sotto gli occhi di tutti: i cittadini tedeschi valgono più degli altri, specie italiani, spagnoli, greci, semplicemente perché il loro governo conta più degli altri grazie, certo, ad un'economia più forte e stabile ma anche alla capacità politica di imporre su tutta l'Eurozona la sua dottrina dell'austerità con regole di *governance* rigide, ispirate da interessi finanziari e prescindenti da decisioni democraticamente assunte, che hanno messo in moto una redistribuzione «*dal basso verso l'alto, dal sud al nord*»³². Le disuguaglianze così prodottesi sono talmente gravi da far riaffacciare nel dibattito politico-culturale della stessa Germania³³ l'incubo, agitato da Thomas Mann nel 1953 davanti agli studenti universitari di Amburgo, di «un'Europa tedesca» piuttosto che di «una Germania europea» («*nicht zu einem deutschen Europa, sondern zu einem europäischen Deutschland*»).

Di qui una crescente sfiducia nell'Unione, vista ormai come nemica da fasce sempre più ampie della popolazione di ciascuno Stato membro, che perciò la rifiutano. Il fenomeno è sbrigativamente, e sprezzantemente, etichettato come populismo e, quindi, meritevole non di discussione ma solo di pregiudiziale contrasto³⁴. Ma lo scollamento tra istituzioni europee e popolazioni è stato riconosciuto anche dal presidente della Commissione, Juncker, che già nel discorso sullo stato della UE nel 2015 aveva sottolineato che «non c'è abbastanza Europa in questa Unione. E non c'è abbastanza Unione in questa Unione»³⁵ e nel 2016, ammettendo che non c'erano stati passi avanti, ha indicato gli obiettivi che l'UE avrebbe dovuto raggiungere nei prossimi dodici mesi: «un'Europa che protegge; un'Europa che preserva il modo di vivere europeo; un'Europa che dà forza ai cittadini; un'Europa che difende, sia al proprio interno che all'esterno; e un'Europa che si assume responsabilità»³⁶.

32. Secondo la formula icastica di U. Beck, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. XIII.

33. Per una rapida panoramica delle posizioni di politici ed economisti tedeschi si può vedere H. Drochon, *Un'Europa tedesca o una Germania europea?*, in *Il sole-24 ore*, 26 ottobre 2016.

34. Sui modi di considerare i populismi v. di recente J.W. Müller, *Che cos'è il populismo*, Milano, Università Bocconi Editore, 2017 e, nel contesto della crisi del rapporto tra sinistra e ceti popolari, L. Ricolfi, *Sinistra e popolo. Il conflitto politico nell'era dei populismi*, Milano, Longanesi, 2017, specie p. 113 ss.

35. europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_it.htm.

36. europa.eu/rapid/attachment/SPEECH-16-3043/it/SOTEU%20brochure%20IT.pdf.

Non si può dire che in questi dodici mesi la crisi che ha colpito ogni Stato membro (stando agli aspetti evidenziati dal presidente della Commissione: alti livelli di disoccupazione, ingente debito pubblico, aumento delle disuguaglianze sociali, scarsa accoglienza dei rifugiati, diffuse minacce alla sicurezza interna ed esterna) sia stata avviata a superamento, benché Junker abbia esaltato alcuni segnali di ripresa per ricavarne che «il momento è propizio per costruire un'Europa più unita, più forte e più democratica per il 2025»³⁷.

6. Analogia dei conflitti politici odierni con quelli religiosi passati

Come uscirne? Tornare indietro, ognuno a casa propria, non è facile, come dimostrano le estreme difficoltà che sta incontrando la *Brexit*, per cui il governo britannico, uscito dalle elezioni intrinsecamente debole, ha già il fiato corto. A parte le conseguenze politiche e finanziarie di un'uscita dall'UE³⁸, comunque, la regressione ai piccoli Stati preunionali farebbe venir meno la giurisdizione della Corte di giustizia, che ormai si estende anche ai diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza. Vero è che questa Carta ricalca in buona parte la Convenzione EDU, cui deve conformarsi nell'interpretazione come espressamente previsto dall'art. 53, sicché i diritti di libertà in essa riconosciuti sarebbero comunque azionabili di fronte alla Corte EDU. Ma è evidente la *deminutio* di tutela derivante dal sistema CEDU, carente del rinvio pregiudiziale in corso di causa e operativo solo ad esaurimento dei rimedi giurisdizionali contro la sentenza, comunque non revocabile³⁹.

E, comunque, c'è un'interdipendenza nella tutela dei diritti fondamentali, per cui gli Stati sono vasi comunicanti: i valori di solidarietà, eguaglianza, dignità, libertà nel mondo globalizzato di oggi, e in particolare in un'Europa bene o male operante da sessant'anni⁴⁰, non sono tutelabili all'interno dei confini di ciascuno Stato. Un tempo si poteva anche, nazionalisticamente, non pensare agli altri popoli: non più oggi nell'epoca delle grandi migrazioni, perché gli altri popoli comunque si insediano anche nei nostri confini. I confini

37. europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm. Cfr., anche per un analitico esame degli assi d'intervento proposti nello stesso giorno dalla Commissione, M. Borraccetti, *La politica europea della migrazione nel periodo 2017-2019: sviluppi e perplessità*, in questa *Rivista*, 2017, n. 3.

38. Si veda C. Curti Gialdino, *Le trattative tra il Regno Unito e l'Unione europea per la Brexit alla luce dei primi due cicli negoziali*, in Federalismi.it, 2017, n. 16.

39. F. Francario, *La tutela dei diritti post Brexit*, in Federalismi.it, 2017, n. 16, e, con riferimento ad un caso specifico, *La violazione del principio del giusto processo dichiarata dalla CEDU non è motivo di revocazione della sentenza passata in giudicato*, *ivi*, 2017, n. 13.

40. Sottolinea a riguardo della Brexit il non facile scioglimento della «imbricazione di situazioni soggettive, di principi, di strutture, di diritti, di vita associata e di tutte le cose che ci accomunano» B. Caravita di Toritto, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in Federalismi.it, 2017, n. 16.

nazionali o etnici non reggono più. Altri sono i confini reali, come già cinquant'anni fa osservava don Milani nella lettera ai giudici: «Se voi però avete diritto di dividere il mondo in italiani e stranieri allora vi dirò che, nel vostro senso, io non ho Patria e reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e oppressori dall'altro. Gli uni son la mia Patria, gli altri miei stranieri»⁴¹.

Il sovranismo, propagandato da alcune forze politiche, è perciò un'aporìa sul piano delle libertà. L'unica strada percorribile rimane quella dell'incremento di integrazione europea, capace di costituire un valore aggiunto alla sovranità dei singoli Stati. La spirale di sfiducia degli ultimi anni potrebbe probabilmente essere interrotta attingendo allo spirito originario dell'Europa, che affonda nella storia. C'è stato un momento in cui proprio le chiese europee avevano insistito sul richiamo delle radici nel Trattato istitutivo della «Costituzione» europea, poi posto nel nulla dalla mancata ratifica da parte della Francia e dei Paesi Bassi. Ma – non dissimilmente dalla logica che nel Cinquecento aveva indotto ciascuna di esse a battersi, bensì, per la libertà ma *pro domo sua* – le radici da esse richiamate erano solo le proprie, quelle cristiane. Anche nella cultura giuridica⁴² non mancò allora chi riteneva non contraddittorio con il rispetto dovuto a tutte le religioni e, quindi, con il principio di laicità o di non-identificazione, che fa parte della cultura giuridica europea, la constatazione di un fatto storico, quale la linfa ricevuta dal cristianesimo e, secondo una versione subordinata che si proponeva come mediazione, anche dall'ebraismo. Il tentativo fallì e fu una decisione saggia perché quel richiamo esclusivo avrebbe potuto, se il Trattato fosse stato approvato, condizionarne l'interpretazione.

Ma ora nel preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali compare nondimeno il richiamo alle «eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa». Il primo lascito di queste correnti storiche è stato la libertà nella versione “forte” scaturente dalla dignità. Occorre allora innanzitutto lottare per salvaguardare la libertà dalla deriva economicistica del liberismo ideologico e tecnocratico e così contribuire alla lotta per un'Europa dei diritti, come è stato per decenni il sogno di molti, capace di offrire un di più di tutela dei diritti rispetto a quella già garantita dai singoli Stati.

La lotta per la libertà e per i diritti nell'Europa odierna presenta alcune analogie con quella portata avanti cinquecent'anni fa. I nazionalismi stanno risorgendo e mettono i popoli di nuovo l'uno contro l'altro: italiani contro tedeschi, polacchi contro spagnoli, greci contro inglesi, che escono dall'Unione ma debbono fare i conti con gli scozzesi che, sembra, in maggioranza aspirerebbero a rimanervi. A parte questo caso eccezionale, tuttavia anche

41. L. Milani, *L'obbedienza non è più una virtù*, Firenze, Libreria editrice fiorentina, 2004 (1965).

42. Su quel dibattito si può vedere N. Colaianni, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 55 ss.

gli altri Stati, che si limitano a contrastarla dall'interno, vedono, anche giustamente⁴³, l'Unione come un'*élite* di funzionari tecnocrati ma di più, con la carica di astio e disprezzo che accompagna l'uso corrente di questo termine, una "casta" al cospetto della quale fa da baluardo lo Stato. Tutti gli Stati cospirano poi contro gli immigrati, dando legittimazione ad un'ondata mai vista di xenofobia e, non di rado, di razzismo.

Ebbene, i nazionalismi di oggi assomigliano ai confessionarismi di ieri: i quali pure erano caratterizzati dal sovranismo, senza giungere all'indipendentismo, di ciascuna confessione rispetto alle altre all'interno della cristianità intera, di cui veniva duramente contestata l'*élite* di potere che si era formata, ormai irredimibilmente, nel suo centro a Roma. Gli uni e gli altri, nazionalismi e confessionarismi, rivendicano la propria libertà, o sovranità, ma non si battono per quella degli altri, anzi contrastano oggi la (così percepita) minaccia migratoria da aree extraeuropee, di religione prevalentemente islamica, come ieri i non credenti e i non cristiani. Nota a quest'ultimo riguardo è la concezione della tolleranza di Locke, che non solo non dava diritto di cittadinanza agli atei ma neppure garantiva papisti e – coincidenza con i nazionalismi odierni – "maomettani", siccome obbedienti ad altra autorità⁴⁴.

Se così è, in questo quadro analogico trova – forse inopinatamente in un tempo di secolarizzazione – il suo centro di convergenza e di durata quella libertà (religiosa) affermatasi mezzo millennio fa e ormai data per scontata almeno nei Paesi europei e occidentali. Così non è perché è una libertà in molti casi senza dignità, senza rispetto per quella «sfera intima della coscienza individuale», che «deve esser considerata come il riflesso giuridico più profondo dell'idea universale della dignità della persona umana che circonda quei diritti [artt. 21 e 19 Cost.]»⁴⁵.

7. I migranti, banco di prova per l'Europa e per le Chiese

Bisogna continuare a tematizzare la libertà fondata sulla dignità come contenuto prioritario del progetto europeo. La lotta per la dignità è una lotta per tutta l'umanità. E in quest'opera di rivitalizzazione, in questa lotta per un'Europa basata sulla dignità di tutti

43. Cfr. J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

44. Gli uni ai «decreti del Papa, e di tutto ciò fanno la regola della loro religione»; gli altri «al Mufti di Costantinopoli, il quale, obbedientissimo a sua volta all'imperatore ottomano, inventa e pronunzia gli oracoli della religione secondo la sua volontà». Infine, «non può invocare nessun diritto alla tolleranza in nome della religione chi, con l'ateismo, elimina completamente ogni religione» (J. Locke, *Lettera sulla tolleranza* (1689), Roma-Bari, Laterza, , 2008, p. 45 ss.).

45. Corte cost. 19.12.1991, n. 467, che così continua: «riflesso giuridico che, nelle sue determinazioni conformi a quell'idea essenziale, esige una tutela equivalente a quella accordata ai menzionati diritti, vale a dire una tutela proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante ad essi riconosciuti nella scala dei valori espressa dalla Costituzione italiana».

indipendentemente dall'origine, nazionalità, etnia, religione, orientamento sessuale, trovano la possibilità inaspettata di un protagonismo solidale le vecchie chiese cristiane. Certo, in una società multiculturale e multireligiosa il futuro dell'Europa non è più nelle loro mani, come invece lo era nel '500: e allora sbagliarono, ciascuna rivendicando, come detto, la libertà solo per se stessa e negandola alle altre. Ma durante questi cinque secoli il cammino umano con i suoi progressi tanto quanto con il suo degrado morale le ha rese consapevoli che la loro libertà passa attraverso la libertà di tutti e che il compito comune di cattolici e luterani è quello di difendere «la dignità e i diritti umani, specialmente dei poveri» e di «lavorare insieme per accogliere chi è straniero, per venire in aiuto di quanti sono costretti a fuggire a causa della guerra e della persecuzione, e a difendere i diritti dei rifugiati e di quanti cercano asilo»⁴⁶.

Rifugiati e asilanti sono in gran parte musulmani, ai quali, come agli ebrei, Lutero e papa Leone, divisi su tutto, non avrebbero mai pensato come a soggetti di diritto. E invece sono loro oggi, prevalentemente, i soggetti immigrati e rifugiati, ai quali le chiese cristiane debbono necessariamente rivolgere i loro sforzi di solidarietà. E ciò proprio nel momento più difficile, quando l'islam viene associato al terrorismo e ogni musulmano viene visto, se non come un potenziale terrorista, quanto meno come il tipo di soggetto refrattario al dialogo nel riconoscimento dei diritti fondamentali e, insomma, all'integrazione nello stato di diritto. La situazione è tale da alimentare il sentimento di islamofobia, che poi, se e nella misura in cui tende ad «etnicizzare»⁴⁷ i musulmani, si tramuta in una forma di nuovo razzismo e contribuisce a dare corpo e solidità a quella che altrimenti sarebbe una «paura liquida», effetto di una «minaccia che dovremmo temere e che si intravede ovunque, ma non si mostra mai chiaramente»⁴⁸.

Paradossalmente le posizioni nazionalistiche ed islamofobiche, che non perdono occasione per dichiarare solennemente la superiorità del modello costituzionale e della cultura occidentali, condividono con alcuni orientamenti democratici una posizione di relativismo culturale, che giustifica appunto la separatezza tra comunità: la retorica del multiculturalismo è una strategia discorsiva normalmente allarmistica, quella dello scontro tra culture reciprocamente irriducibili, evitabile solo con il tracciamento di confini sicuri con una netta separazione tra «noi» e «loro», tra comunità ed etnie che devono rimanere separate, ognuna con la propria cittadinanza esclusiva.

46. *Dichiarazione congiunta in occasione della Commemorazione congiunta cattolico-luterana della Riforma*, Lund, 31 ottobre 2016, in vatican.va, 2016.

47. Cfr. O. Roy, *Global Muslim. Le radici occidentali del nuovo Islam*, Milano, Feltrinelli, 2003, p. 52.

48. Z. Bauman, *Paura liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

In realtà, come ha considerato il Parlamento europeo nella Risoluzione 14.6.2016 COM (2016) 379, particolarmente significativa perché volta alla «prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento dei cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche», «il terrorismo e la radicalizzazione causano molti stereotipi in merito alle religioni, cosa che a sua volta provoca un inasprimento dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio motivati dal razzismo, dalla xenofobia o dall'intolleranza nei confronti di pareri, convinzioni o religioni», laddove «è l'uso perverso della religione, e non la religione in quanto tale, una delle cause della radicalizzazione»⁴⁹. Di qui, in quella Risoluzione, il riconoscimento del ruolo delle comunità multiculturali europee, la promozione di politiche contro la discriminazione e il razzismo, la garanzia dei diritti umani.

8. L'attuale condizione dei migranti

Ma a fronte di tali edificanti parole c'è la dura realtà degli Stati membri che cercano di evitare la promozione di queste politiche risolvendo il problema a monte attraverso il respingimento dei migranti. Molti Stati sono al contempo vittime e autori di queste politiche. L'Italia è uno di essi. Ha registrato, insieme alla Grecia, flussi senza precedenti di migranti, fra cui richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale, che arrivano nel suo territorio e generano una pressione significativa sul sistema di asilo e migrazione. Ma, come s'è visto citando la recente decisione della Corte di giustizia, la Risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio europeo, sulla ricollocazione dall'Italia di 24.000 persone affluitevi è stata contrastata dagli Stati di destinazione.

Tuttavia, l'Italia non è soltanto la vittima delle politiche di respingimento operate dagli altri Stati europei, ne è anche fattiva cooperatrice. Con il citato *memorandum* d'intesa con la Libia, sottoscritto con il sostegno degli altri Paesi europei, partecipa ormai a quelle politiche spostando in Libia, e nel suo mare territoriale, la sua frontiera meridionale che si oppone ai migranti che tentano di fuggire dalle guerre e dalla fame. Evidente l'analogia con la «esternalizzazione delle frontiere»⁵⁰ concordata dalla stessa UE con la Turchia per bloccare i migranti siriani. Ma con l'aggravante che, se già forti dubbi esistono nel caso della Turchia, certamente la Libia, in mano a bande armate, non può considerarsi uno Stato sicuro. Basterebbe rilevare che, secondo unanimi rapporti internazionali, la guardia costiera libica, nei cui confronti l'Italia ha promosso una

49. ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-379-IT-F1-1.PDF.

50. Su questa espressione v. G. Carella, *Il sonno della ragione genera politiche migratorie*, in [SIDIBlog](#), 2017.

missione di sostegno, «worked with armed groups, smugglers and traffickers to exploit migrants for profit» ed è «directly involved in such grave human rights violations» (executions, torture and deprivation of food, water and access to sanitation)⁵¹. Ma occorre anche considerare che le persone trattenute nei campi di concentramento «sono trattate come merci da sfruttare. Ammassate in stanze buie e sudicie, prive di ventilazione, costrette a vivere una sopra l'altra. Gli uomini ci hanno raccontato come a gruppi siano costretti a correre nudi nel cortile finché collassano esausti. Le donne vengono violentate e poi obbligate a chiamare le proprie famiglie e chiedere soldi per essere liberate»⁵².

A fronte di questa condizione, che giustamente è stata equiparata alla schiavitù⁵³, «la politica dell'Unione europea consistente nell'aiutare la guardia costiera libica a intercettare i migranti è inumana [...] un'offesa alla coscienza dell'umanità», ha dichiarato l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Zeid Ra'ad al Hussein⁵⁴. In particolare, è, oltre che moralmente, giuridicamente rilevante per il nostro Paese benché si verifichi nel territorio di uno (non) Stato estero. Quest'ultimo, infatti, è finanziato dallo Stato italiano proprio allo scopo di respingere e trattenere al proprio interno i migranti, sicché se tali trattamenti fossero, e si è visto che in realtà sono, inumani e degradanti si profilerebbe un concorso di responsabilità anche dello Stato italiano, che di quelle violazioni di diritti fondamentali non può, in base ai rapporti sopra indicati, non sapere. Pertanto, esso potrebbe essere citato dallo straniero di fronte alla Corte EDU per violazione, per esempio, del divieto di tortura⁵⁵.

La condizione dei richiedenti asilo ricacciati e trattenuti nei campi libici non è estranea, quindi, al nostro ordinamento e alla giurisdizione europea ma, al contrario, si somma a quella degli stessi soggetti trattenuti nei cinque Centri in territorio italiano. Istituiti nel 1998 dall'art. 12 della legge 40/1998, i Centri di permanenza temporanea, poi denominati CIE (Centri di identificazione ed espulsione) dalla legge 189/2002 e infine rinominati CPR (Centri di permanenza per i rimpatri) dalla legge 46/2017, sono strutture di detenzione amministrativa, in quanto sono privati della libertà personale individui che hanno violato una disposizione amministrativa, come quella del possesso di permesso di

51. Citazioni da UNCHR e Support Mission in Libya, *Detained and dehumanised. Report on human rights abuses against migrants in Libya*, 13 dicembre 2016, in ohchr.org, e dal *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)*, 1 giugno 2017, par. 104, in un.org, che ha confermato la situazione denunciata da Ms. Fatou Bensouda, prosecutor della International Criminal Court, S/PV 7934, 8 maggio 2017, *ivi*.

52. *Lettera aperta di Medici Senza Frontiere agli Stati membri e alle Istituzioni dell'Unione Europea*, 7.9.2017 in Medicisenzafrontiere.it.

53. R. Cadin, *L'insostenibile solitudine dell'Italia davanti ai flussi incontrollati di migranti ridotti in Libia in stato di schiavitù*, in Federalismi.it, 28 giugno 2017, n. 13.

54. La dichiarazione del 14 novembre 2017 in Internazionale.it.

55. G. Carella, *Il sonno della ragione genera politiche migratorie*, cit.

soggiorno: un regime di coercizione che, tra l'altro, impedisce loro di far valere pienamente il fondamentale diritto alla difesa legale, dimidiato e reso difficoltoso dalla l. 46/17⁵⁶.

Nel regolamento, approvato con d.p.r. 394/1999, si stabilisce che, tuttavia, «fermo restando l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal Centro», devono essere garantiti «i diritti fondamentali della persona» e, specificamente, la «libertà del culto nei limiti previsti dalla Costituzione» (che, com'è noto, si riducono al divieto di celebrare riti contrari al buon costume) e la «libertà di colloquio [...] con i ministri di culto» (art. 21). Per vero si può dubitare sul piano di stretto diritto dell'effettività dell'esercizio di questa libertà di colloquio per gli stranieri musulmani, per i quali non esiste un'intesa con lo Stato⁵⁷. Ma, sempre di diritto, alla libertà di culto in generale non è frapposto alcun ostacolo dall'Amministrazione dell'interno, che con una circolare del 30 agosto 2000 (n. 3435/50) aveva disposto che già all'ingresso nel Centro lo straniero venga reso edotto del suo diritto, evidentemente *secundum Constitutionem*, di «professare la propria religione e di avere la relativa assistenza spirituale» e successivamente con il regolamento unico dei CIE del 20 ottobre 2014 ha previsto all'articolo 4 lettera H) «l'organizzazione di attività ricreative, sociali e religiose in spazi dedicati».

Senonché, come ha denunciato nel rapporto sul suo primo anno di attività il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, «tale possibilità risulta materialmente inibita» dal fatto che «le strutture visitate hanno evidenziato una notevole carenza di attività comuni, spazi di aggregazione e luoghi di culto»: donde la raccomandazione «di allestire e attrezzare, con urgenza, [...] aree dedicate alla preghiera, invitando il Ministero dell'interno a uno stringente monitoraggio circa l'effettiva erogazione di suddette attività da parte dell'ente gestore»⁵⁸.

Nonostante la carenza di luoghi dedicati, è probabile che la libertà di culto non subisca limitazioni di fatto, anzi venga assecondata perché gli stessi responsabili dei Centri, conformemente del resto all'ordinamento penitenziario, l'avvertono come un fattore di integrazione e magari di mantenimento dell'ordine all'interno dei CPR. Dai rapporti di commissioni parlamentari e organizzazioni di volontariato, invero, emerge una frequente

56. M. Interlandi, *Alla periferia dei diritti: l'effettività della tutela dei diritti degli immigrati tra i rimedi giurisdizionali interni e le indicazioni ricavabili dal contesto europeo*, in Federalismi.it, n. 17/2017.

57. Si pone, invero, una problematica sugli *imam*: da ultimo v. M. Carnì, *Islam e ministri di culto*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia e G. Dalla Torre, Torino, Giappichelli, 2015, p. 211 ss. Per utili riferimenti normativi, anche interni all'Amministrazione, già P. Consorti, *Pacchetto sicurezza e fattore religioso*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I, Torino, Giappichelli, 2011, p. 737 ss.

58. *Rapporto sulle visite nei centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia (2016/2017: primo anno di attività)* 11 maggio 2017, in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf>.

violazione di diritti fondamentali con una serie di violenze, rivolte, atti di autolesionismo, suicidi e morti⁵⁹, ma non anche del diritto di libertà religiosa, intesa nel senso specifico di libertà di frequentare il proprio culto. Può anche darsi che ciò dipenda dal disinteresse dei detenuti a denunciare la subita violazione dell'esercizio di un diritto percepito come minusvalente rispetto ad uno stato generale di privazione della libertà personale; ma, in senso opposto, va considerato il loro interesse a non essere privati almeno dell'esercizio del culto perché la religione offre un orizzonte di senso (l'attesa della salvezza, la misericordia, la speranza nella prevalenza del bene sul male, ecc.) alla sofferenza che si subisce, che alimenta la volontà di resistere al male presente in vista di un futuro migliore⁶⁰.

Piuttosto, se non si vuol dar credito superficialmente ad un'oasi di libertà religiosa nel generale deserto dei diritti, l'inesistenza di denunce al riguardo è figlia della rassegnazione e dell'abulia indotte dalla permanenza in uno spazio della provvisorietà e del passaggio, che non consente il mantenimento di identità, di appartenenze e di relazioni sociali: cioè di uno di quei «nonluoghi», secondo la definizione di Marc Augé⁶¹, più precisamente di uno dei «nonluoghi della miseria» creati da «un mondo che fa di tutto per respingere questa invasione della miseria, erige muri per contenerne gli assalti, fa pattugliare le frontiere dalle forze dell'ordine, raffina i metodi di indagine e apre campi per parcheggiarvi coloro che sono riusciti, malgrado tutto, ad arrivare»⁶².

Si può denunciare la violazione di specifici diritti, anzi anche solo pensare ai diritti nel deserto di uno spazio dell'anonimato e della solitudine? Certamente questa, drammaticamente al più profondo degrado, è la condizione delle centinaia di migliaia di migranti detenuti nei campi profughi libici⁶³, una condizione che, stando ai citati rapporti delle Organizzazioni non governative e del competente commissariato delle Nazioni Unite, sembra avvicinarsi a quella dei *muselmänner* nei lager nazisti: «non-uomini»⁶⁴, allora designati con l'epiteto, prescelto non a caso, di «musulmani».

La condizione dei detenuti nei Centri di permanenza italiani è certamente diversa e probabilmente almeno l'esercizio del culto viene loro consentito o, come detto, addirittura

59. cfr. ad esempio senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/rapporto_cie.pdf; meltingpot.org/MEDU-Chiudere-l-arcipelago-CIE.html#.WbJ29ukh0-F..

60. Riscontri importanti nei lager nazisti dove – nota W. Sofsky, *L'ordine del terrore. Il campo di concentramento*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 139 – il «senso del futuro [...] attenuava il senso di impotenza, inseriva il singolo in un gruppo e faceva crescere la forza di resistenza» dei prigionieri credenti.

61. M. Augé, *Nonluoghi. Introduzione a un'antropologia della surmodernità*, Milano, Elèuthera, 2009.

62. M. Augé, *I nuovi confini dei nonluoghi*, in *Corriere della Sera*, 12 luglio 2010.

63. Dalle 400.000 alle 700.000 persone, calcolate dal presidente della Commissione dell'Unione africana, Moussa Faki Mahamat, al termine della visita ad uno dei 42 campi profughi, che ne conteneva 3.800 (Ansa.it, 1 dicembre 2017).

64. P. Levi, *Se questo è un uomo*, Torino, Einaudi, 1989, p. 81.

agevolato. Ma, nondimeno, avrebbe la giusta e normale pregnanza una libertà religiosa esercitata da persone private della loro dignità? È dignitoso, rispetta la dignità del migrante, garantirgli e agevolargli la pratica del proprio culto in un contesto soppresivo delle altre libertà, a cominciare da quelle di circolazione e di difesa? Assicurare, per esempio, ai detenuti nei Centri, siccome musulmani osservanti, il diritto di professare il loro culto e associarli, siccome appunto musulmani, ad una etnia e alle organizzazioni terroristiche, rendendoli perciò soggetti a gravi limitazioni dei loro diritti, è sicuramente irrispettoso della loro dignità. Invero, l'art. 14 cpv. d.lgs. 286/1998, così come modificato dalla l. 189/2002, prevede che nei Centri lo straniero sia trattenuto «con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità». E a tale scopo l'art. 19, co. 3, della l. 46/17 stabilisce che le stesse strutture siano «idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona».

9. La libertà dignitosa come fonte dell'unità politica europea

Il progetto di costruzione dell'Unione europea, dopo secoli di guerre e nazionalismi, è stato indubbiamente il più grande evento della seconda metà del secolo scorso. Oggi segna una stasi anche per gli effetti indotti su vari *partners* dall'isolazionismo del Regno Unito. Sembrerebbe la conferma della diagnosi infausta di un'Unione senza futuro perché costruita sulla sabbia dei Trattati e non sulla roccia, inesistente, di un *demos* europeo, di un popolo uno «d'arme, di lingua, d'altare, di memorie, di sangue e di cor», si potrebbe ripetere con il Manzoni di *Marzo 1821*.

Ma si tratta di una valutazione prigioniera, appunto, del XIX secolo, che vede gli ordinamenti giuridici come prodotto naturale di società omogenee sul piano etnico, linguistico (allora, anche religioso). In realtà anche in società omogenee l'unità politico-istituzionale di un popolo è pur sempre un prodotto artificiale derivante dal riconoscimento dello *status* di cittadino ad ogni soggetto. Il processo, cioè, è analogo, anche se più facilitato, a quello delle società eterogenee di immigrati, nella cui coscienza nazionale – osserva giustamente Habermas ⁶⁵ – «si mostra in maniera esemplare che qualsiasi popolazione può assumere il ruolo di uno “Stato nazione”, capace di una comune formazione della volontà politica sullo sfondo di una cultura politica condivisa» e consistente, si potrebbe dire in sintesi, nell'eguaglianza in quel fascio di diritti che costituiscono la cittadinanza e, in quanto fondamentali, sono positivizzati nella Costituzione.

65. J. Habermas, *Democrazia o capitalismo? La miseria capitalistica di una società planetaria integrata economicamente e frantumata in Stati nazionali*, in Resetdoc.org, 2 settembre 2013.

Basta guardare agli Stati Uniti. Non si può dire che i coloni che vi diedero origine, immigrati com'erano da vari Stati europei, fossero già un popolo. Divengono «*the people of the United States*» nell'atto in cui pongono in essere una Costituzione. Che non era un semplice patto per regolare i rapporti tra Stati e federazioni o tra Congresso e presidente. E neppure aveva, com'è scritto nel preambolo, solo il fine di garantire la giustizia, l'ordine pubblico interno, la difesa comune e, insomma, il «*general welfare*». Essa aveva il fine di garantire anche alle future generazioni i diritti fondamentali, a cominciare da quello di libertà: «*the blessings of liberty to ourselves and our posterity*».

Quella posterità includeva non solo i *white men* – come sostenne il *chief justice* Roger Taney nella opinione a sostegno della decisione *Dredd Scott* del 1857⁶⁶, duramente criticata da Lincoln come «*a warped judicial interpretation of the Framers' intent*»⁶⁷ – ma anche i *black men*, perché le parole della Dichiarazione d'indipendenza «*all men are created equal*» si riferivano «*to all his creatures, to the whole great family of man*» e – come sostenne, e da Presidente riuscì ad imporre, Abraham Lincoln – li dichiaravano eguali in «*certain inalienable rights, among wich are life, liberty, and the pursuit of happiness*»⁶⁸.

La deduzione dell'eguale libertà, secondo uno schema caratteristico non solo della Costituzione americana ma anche di quella tedesca del secolo scorso, dalla creazione divina, e quindi dall'essere l'uomo creato ad immagine e simiglianza di Dio, rimanda ad un fondamento di dignità. In un'ottica laica, che si pone dal punto di vista dei principi positivizzati nella Costituzione, è questo il fondamento che si pone anche per gli esclusi del XXI secolo, i migranti. La loro dignità non può essere disconosciuta o misconosciuta solo perché l'identità singolare, specifica e concreta, di ciascuno di loro viene confusa con quella degli altri per formare un'identità collettiva connotata dall'incompatibilità con le esigenze della nostra economia o con le risorse del nostro stato sociale o addirittura associata al terrorismo.

La dignità implica che l'identità specifica di ciascun individuo venga preservata e considerata «un bene in sé medesima, indipendentemente dalla condizione personale e sociale, dai pregi e dai difetti del soggetto, di guisa che a ciascuno è riconosciuto il diritto a

66. U.S. Supreme Court, *Dredd Scott v. Sandford*, 19 How. (60 U.S.) 393 (1857): «They [the negros] had formore than a century before been regarded as beings of an inferior order, and altogether unfit to associate with the white race, either in social or political relations; and so far inferior, that they had non rights which the white man was bounded to respect».

67. Il contrasto tra Taney e Lincoln sulla schiavitù – oltre che sulla secessione e sui poteri presidenziali di guerra – è criticamente studiato da J.F. Simon, *Lincoln and Chief Justice Taney*, New York, Simon & Schuster, 2006, p. 98 ss.

68. I passi citati sono tratti dai dibattiti di Lincoln con il senatore dell'Illinois Douglas, riportati in R. Beeman (ed.), *Lincoln Speeches*, New York, Penguin, 2012, p. 70 ss.

che la sua individualità sia preservata»⁶⁹. Come è stato giustamente sottolineato con riferimento alla condizione di chi addirittura è detenuto in seguito a condanna definitiva, la dignità «non appartiene a chi se la merita, secondo criteri di valutazione assunti dalle leggi dello Stato o risultanti dalla cultura dominante, ma a tutte le persone, qualunque sia o sia stato il loro comportamento»⁷⁰. La dignità non si acquista per meriti – per aver un migrante seguito, ad esempio, un percorso di studi o aver acquisito altre posizioni considerate benemerite – e non si perde per demeriti, come ad esempio per il solo fatto di emigrare: come ha rilevato la Corte Edu, «Prima di essere sottoposto a una procedura di rimpatrio un immigrato non può essere recluso solo a causa del suo ingresso irregolare nel territorio di uno Stato membro dell'UE» attraverso una frontiera interna dello spazio Schengen⁷¹.

Il rispetto della dignità degli immigrati è il test epocale dell'effettivo, non banale, riconoscimento dei diritti di libertà. Il progetto di integrazione europea trova la sua cartina di tornasole nel mettere la libertà di tutti – anche degli immigrati, anche dei musulmani e di tutti i fedeli di religioni non cristiane – come contenuto essenziale o primo corollario della «rivoluzione della dignità»⁷². E per quel progetto anche le chiese cristiane – in cui, pur nella forma conflittuale che s'è detta, tuttavia si pose per la prima volta l'istanza della libertà – possono fare la propria parte e riacquistare credibilità quali protagonisti in questa globalizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, che secondo le Scritture (*Salmo* 8,6) è «inferiore di poco a un dio, coronato di forza e di gloria».

69. Corte cost. 3.2.1994, n. 13.

70. G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista AIC*, 2008.

71. Corte di giustizia UE, 7.6.2016, causa C-47/15, *Sélina Affum c. Préfet du Pas-de-Calais e Procureur général de la cour d'appel de Douai*.

72. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 14.