



**NOI RESTIAMO**



**Breve guida al  
"Pacchetto  
Minniti"**

# Sommario

Contesto generale	1
La figura di Marco Minniti	4
Decreto Minniti 14/2017 convertito con l. 48/2017: "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"	6
Decreto Minniti-Orlando 13/2017, convertito con l. 46/2017: "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto all'immigrazione irregolare".	13
Bibliografia	21

# Contesto generale

Per comprendere la reale portata dei due decreti Minniti è necessario inserirli nel contesto sociale ed economico italiano ed europeo e all'interno dei rapporti diplomatici internazionali.

A livello internazionale, al di là della retorica del villaggio globale, i vari blocchi geopolitici sono in competizione crescente tra loro.

Tale competizione impone alle classi dominanti di ridurre al minimo, se non eliminare, il conflitto interno che ostacola i processi produttivi, la produttività e, in generale, l'estrazione di profitto: la protezione e lo sviluppo degli interessi delle classi dominanti necessitano di stabilità interna, rigore ed efficienza. Da ciò derivano i tagli allo stato sociale, la precarizzazione del lavoro, la ridefinizione del tessuto produttivo e così via, a fronte invece di un mantenimento costante delle spese militari, se non di un loro incremento, come settore strategico fondamentale da sviluppare verso un'integrazione militare europea sempre maggiore.

Le politiche lacrime e sangue però hanno determinato una pesante crisi di egemonia della borghesia europeista continentale. La crescita di partiti "antisistema", l'astensionismo ad ogni tornata elettorale e il rifiuto dell'austerità, e di chi l'ha sostenuta e manovrata, che le popolazioni degli stati dell'Unione Europea hanno manifestato ogni volta che gli è stato permesso (vedi l'Oxi greco, la Brexit, il No alla riforma costituzionale italiana) sono segnali evidenti dell'attuale difficoltà di gestione della sfera pubblica che i vari governi si trovano ad affrontare.

Si agisce sull'immaginario collettivo tramite la retorica, enfatizzata dalle principali testate nazionali, dell'immigrato che ruba il lavoro e della bassa competitività (leggasi "salari troppo alti per settori a scarso valore aggiunto") che spinge le piccole e medie imprese a chiudere i battenti e le grandi multinazionali a spostare i capitali all'estero, determinando così un clima di guerra tra poveri all'interno del blocco sociale,

volta a neutralizzare la spinta organizzativa necessaria per contrastare e lottare contro la guerra dall'alto dei padroni.

Accanto all'azione di indebolimento delle coscienze e di destrutturazione ideologica, la classe dominante riorganizza e inasprisce le politiche repressive attuate dal braccio forte dello stato, magistratura e forza pubblica, ed è in quest'ottica che dobbiamo analizzare i decreti Minniti.

Agli attacchi ai diritti sociali e del lavoro è sempre corrisposto un irrigidimento sul piano giudiziario e legislativo che dunque risulta essere lo specchio e spesso lo strumento strategico di questi attacchi, funzionale al processo di ristrutturazione sociale e politica degli ultimi anni. Il perenne clima emergenziale ( emergenza terrorismo, emergenza droga, emergenza ultras, fino ad arrivare alla recente emergenza immigrazione e terrorismo internazionale) ha permesso di erodere ogni carattere garantista del nostro sistema penale, ogni "emergenza" amplificata dal sistema mediatico ha in qualche modo intaccato qualche tutela, alcune consuetudini giudiziarie, legislative, interpretative, per imporne di nuove "eccezionali" per risolvere quella contingenza salvo poi consolidarsi e trasformarsi senza nessuna opposizione in normalità.

Parallelamente alla chiusura nello spazio giuridico, abbiamo assistito anche alla restrizione e alla chiusura degli spazi di garanzia fisici, come per esempio tutte quelle esperienze di democrazia diretta e autogestione che avvengono dentro gli spazi sociali: un innalzamento del livello di controllo preventivo del dissenso e di resistenza.

Si vedano, inoltre, anche gli attacchi al diritto di sciopero successivi al riuscitissimo sciopero dei trasporti di giugno 2017: la proposta di legge depositata in parlamento renderebbe l'indizione di sciopero molto più difficoltosa dato che si porrebbero per legge dei parametri irraggiungibili per qualsiasi organizzazione sindacale in assenza di una legge democratica sulla rappresentanza capace di verificare, non per autocertificazione, la reale rappresentatività delle organizzazioni sindacali, inoltre la proposta sposterebbe la titolarità del diritto di sciopero dai lavoratori alle organizzazioni sindacali.

Di fronte ad una crisi che non accenna a demordere, che polarizza sempre di più le ricchezze e che fa sì che otto uomini possiedano la stessa ricchezza di metà della popolazione mondiale, come ci ricorda il nuovo rapporto Oxfam, le scelte sono due: o ridistribuire le ricchezze verso chi sta in basso o reprimere. Ed è questa la funzione dei decreti Minniti nel particolare contesto del capitalismo italiano, in fase di ristrutturazione secondo il disciplinamento della crisi ordito in sinergia con Bruxelles e Francoforte, decreti che investono quindi ambiti molto più ampi delle relativamente poche norme di cui sono costituiti.

Da una parte infatti si allontanano gli emarginati dal centro delle città, si reprimono i militanti e gli attivisti politici e sociali, creando il contorno legislativo per un clima di repressione che possa arrivare a coprire qualsiasi tipo di istanza sociale. Dall'altra vengono gestite "in via emergenziale" le massicce ondate migratorie degli ultimi anni, indebolendo la posizione giuridica di chi ha, o deve ottenere, un permesso di soggiorno e regolamentando le procedure in termini di "efficienza" e "sicurezza nazionale", puntando allo stesso tempo sullo sveltimento delle pratiche di espulsione dei migranti irregolari.

Crediamo sia stato superato il limite, è necessario mettere da subito in moto una vasta campagna di difesa contro questi dispositivi, ma che sia anche foriera di sedimentazione delle forze democratiche e di classe, perché è necessario invertire la rotta dell'ultimo contro l'ultimo, straniero oggi, meridionale ieri.

# La figura di Marco Minniti

Marco Minniti è il personaggio giusto in grado di occuparsi della gestione del conflitto interno contro le classi subalterne, in assenza di una luce in fondo al tunnel della crisi, e capace di strappare alla destra il discorso sul pericolo dell'immigrazione. Rappresenta la vera faccia del Partito Democratico, nonché il miglior candidato alla difesa degli interessi dell'UE in Italia (e non a caso tra l'altro i suoi decreti escono poco dopo che l'Unione Europea ha annunciato misure di austerità per l'Italia, consistenti in tagli alla spesa pubblica e aumento delle imposte per una correzione dei conti pubblici dello 0,2%).

Il suo curriculum e le sue competenze in ambito militare e nei servizi segreti parlano per lui: figlio di un generale dell'arenautica militare, nel 1998 è sottosegretario alla Presidenza del Consiglio sotto D'Alema, in particolare la sua delega si riferisce ai servizi per le informazioni e la sicurezza. L'anno seguente si occupa di coordinare il Comitato Interministeriale per la ricostruzione dei Balcani durante le operazioni di guerra Nato in Serbia e Kosovo.

Nel 2001, con Mattarella ministro della difesa e Amato premier, venne nominato sottosegretario alla Difesa per la cooperazione militare con Ue, Nato e Stati Uniti e la promozione dell'industria bellica.

Col ritorno di Berlusconi, Minniti assume il ruolo di capogruppo Ds in Commissione Difesa e componente della delegazione italiana all'Assemblea dei parlamentari presso il comando generale della Nato. Con Prodi nel 2006, venne nominato viceministro dell'Interno, dedicandosi in particolare alle prime "emergenze" sbarchi di migranti in sud Italia. Nel 2009 viene nominato presidente nazionale del forum sicurezza PD da Franceschini; lo stesso anno contribuì a fondare l'ICSIA (*Intelligence Culture and Strategic Analysis*), che sviluppa tecnologie per intelligence e militari, di cui era presidente e di cui nominò presidente onorario Cossiga.

Rieletto poi alla Camera nel 2013, Letta gli affidò la nomina di sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai servizi segreti, incarico poi confermatogli da Renzi, per diventare a fine 2016 Ministro dell'Interno nel nuovo governo Gentiloni del post-referendum costituzionale.

Il suo operato al governo ha sempre tenuto al centro la politica contro il "terrorismo islamico" e la preoccupazione della connessione immigrazione irregolare - jihadismo, secondo quanto emerge dalle sue prime dichiarazioni; infatti, nel settembre 2016 crea una "commissione di studio sul fenomeno dell'estremismo jihadista". Fu lui che a gennaio spinse per recarsi a Tripoli per iniziare a discutere di quella che diventerà la futura cooperazione bilaterale con la Libia per il contenimento dei flussi migratori, sia manu militari cioè impedendo con la forza ai migranti di raggiungere la costa mediterranea, sia attraverso la creazione in loco di hub di contenimento.

Gli episodi più recenti non denotano certo un cambio di rotta: portano il suo nome lo sgombero a uso di idranti dei rifugiati da via Curtatone a Roma, i rastrellamenti nelle strade della capitale contro i migranti, che hanno portato alla morte di un ambulante, e quelli nella stazione di Milano, che tanto sanno di deportazione.

# Decreto Minniti 14/2017 convertito con l. 48/2017: “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”

Prima di entrare nel dettaglio, bisogna specificare che il tema della sicurezza urbana è nell'agenda politica dei comuni e delle regioni del nord Italia dagli anni 90, ma si è concentrato sulla ricerca e lo studio dello sviluppo dei fenomeni di devianza (che comprendono quindi anche le cd. inciviltà). Negli anni 2000 questa si consolida e sviluppa sul concetto di “prevenzione integrata”, un sistema di prevenzione della devianza che utilizza più strumenti: sociali (aumentando welfare), comunitario (favorendo fenomeni aggregativi “positivi” che svolgano funzione di “controllo sociale”) e situazionali (interventi sull'ambiente per ridurre le opportunità di devianza ad es. telecamere o divisori “antibivacco” nelle panchine pubbliche).

Dal 2008 il “**pacchetto sicurezza**” conferisce il potere ai sindaci di utilizzare *“provvedimenti NON esclusivamente contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”* (cd. ordinanze ordinarie), e questo periodo è infatti florido di ordinanze comunali tragicomiche da quella che proibisce le bandiere della pace alla finestra a quella che proibisce il transito a partire da 100 metri di distanza dalle chiese ai musulmani, la lista è tristemente lunga. A queste ordinanze mette parzialmente fine la Corte Costituzionale nel 2011 dichiarando l'incostituzionalità del pacchetto sicurezza dove si consentiva l'emanazione di ordinanze sulla sicurezza urbana che potessero incidere sensibilmente sui diritti personali e patrimoniali, benché ciò fosse previsto soltanto da regolamenti e non da una legge.

Nel 2015 viene approvato un disegno di legge dal Tavolo tecnico tra Ministero dell'Interno e ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italia-

ni) sulla sicurezza, e gran parte delle richieste dell'ANCI vengono recepite dal Decreto Minniti del 2017.

Il processo normativo innestato da Minniti non esprime particolari novità rispetto a tendenze già avviate, ma palesano la matrice classista sempre più incalzante delle riforme di questi ultimi anni.

Il centro città diventa accessibile soltanto agli appartenenti alla classe medio-alta, partendo dal tendenziale rafforzamento delle misure repressive contro i "marginali", passando per la svendita di interi quartieri ai palazzinari grazie agli ingenti sgravi fiscali, che di fatto significa gentrificazione, arrivando fino al decoro urbano che viene elevato a bene giuridico degno di tutela penale e assicurato dalla trasformazione del sindaco da amministratore del bene pubblico a sceriffo che deve tutelare l'ordine pubblico, con un esercito personale rappresentato dalla polizia municipale, i cui poteri e funzioni vengono ampliati. Mentre le periferie diventano contenitori di disagio e dormitori per gli emarginati, i centri città diventano fortezze per chi ha il portafoglio gonfio, grazie per esempio anche ai milioni di euro dati a comuni e privati per installare telecamere di videosorveglianza, alla faccia del patto di stabilità.

Questo decreto è espressione di politiche repressive di "tolleranza zero": infatti anche comportamenti non illegali ma anche solo "indecorosi" vengono puniti con sanzioni amministrative e proibiti con ordinanze dei sindaci, andando così a creare una sorta di diritto penale municipale (o diritto amministrativo punitivo).

La clausola di neutralità finanziaria posta a chiusura del decreto prevede che dall'attuazione di questo decreto non debbano derivare maggiori oneri a carico della finanza pubblica (tranne per quel che riguarda i sistemi di videosorveglianza, per i quali vengono previsti 7 milioni di euro nel 2017 e 15 nel 2018 destinati ai comuni, senza contare i mancati introiti dovuti alle agevolazioni fiscali previste per i privati). Questo, dunque, che per *"eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale"* di cui si parla nel testo, si intenda piuttosto eliminazione dei marginali e dei socialmente esclusi.

Quello che si percepisce sin dalla prima lettura di questo decreto è che questo si rivolga contro i soliti “pezzenti” che infastidiscono la visuale del panorama delle città, che deve diventare verde e “smart”.

È necessario però allargare la visuale e comprendere le reali intenzioni e le reali potenzialità di questo decreto per la controparte: se infatti la crescita delle disuguaglianze produrrà un aumento del conflitto sociale - più o meno organizzato -, uno stato che non può offrire risposte alle istanze dei settori popolari che reclamano diritti si deve dotare di strumenti per sedare il conflitto prima che questo si acutizzi, ed è qui che si inserisce questo decreto sulla sicurezza.

Abbiamo visto questo dispositivo già in atto il 25 marzo, quando sono state letteralmente sequestrate 160 persone, ree di avere una “diversa ideologia”, che si dirigevano in autobus verso la manifestazione di Eurostop a Roma in occasione dei sessant’anni dalla firma dei trattati di Roma, lo stiamo vedendo nei sistemi di “sicurezza preventiva” che impediscono a militanti e attivisti politici e sindacali di prendere parte a manifestazioni attraverso fogli di via. Ciò che si sta abbattendo ora contro i militanti ha come obiettivo la massa che sta dietro, i lavoratori e le lavoratrici, chi perde il lavoro, chi perde la casa.

Possiamo dividere il decreto in nove nuclei:

1. Sistema di sicurezza integrata. È un modello di governance tra i vari livelli di governo (stato, regioni, città metropolitane, comuni) che va dall’alto al basso: in sede di conferenza unificata vengono stabilite le linee guida generali, poi a livello locale vengono presi gli accordi tra prefetto e sindaco.
2. Sicurezza urbana. Viene elevata a bene giuridicamente protetto e viene descritta come il bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso il contributo congiunto degli enti territoriali attraverso i seguenti interventi:
  - a. riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati;
  - b. eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale;
  - c. prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio;
  - d. promozione del rispetto della legalità;

e. più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

I patti tra sindaco e prefetto decidono il tipo di intervento per la prevenzione della criminalità (punto c), per la promozione del rispetto della legalità (punto d) "*mediante iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, compresa l'occupazione arbitraria di immobili*", e per la promozione del rispetto del decoro urbano attraverso l'individuazione di aree urbane "interessate da particolari flussi turistici" da tutelare con Daspo urbano, mini-Daspo e sanzioni amministrative.

3. Sindaci sceriffi e trasformazione della polizia municipale: il sindaco diventa il controllore dell'ordine pubblico sul territorio, acquisisce potere punitivi (mini-Daspo, Daspo urbano), in questo modo scavalcando addirittura la logica borghese della separazione dei poteri, dato che si attribuisce il potere di punire ad un organo espressione di una "maggioranza" elettorale. A ciò si accompagna la modifica della polizia municipale che diventa sempre più un corpo di polizia vero e proprio. A ferragosto inoltre è stato prodotto un **Decreto Ministeriale** che puntualizza ed affina alcune modalità di intervento e di applicazione della Legge Minniti sull'organizzazione della forza pubblica sul territorio nazionale, cioè sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia. L'obiettivo della direttiva è quello di "sviluppare un'azione in grado di soddisfare, con celerità, efficacia e accresciuta incisività, le esigenze di sicurezza e legalità avvertite in misura sempre crescente dai cittadini". Si opta per una forma di "ministerializzazione" della polizia locale, in quanto nei "*piani coordinati di controllo del territorio*" si prevede "*il contributo delle Polizie Locali secondo linee-guida definite, con appositi atti d'indirizzo tecnico, dal Capo della Polizia*". È evidente che gli atti d'indirizzo "tecnico" avranno anche un forte valore politico che influirà sull'autonomia dei Corpi di Polizia Municipale che si avviano verso una sorta di co-dipendenza, gerarchico-formale, dal Sindaco e sostanzial-funzionale, direttamente, dal Ministero dell'Interno. Il sindaco viene dota-

to, inoltre, del potere di emanare due tipi di ordinanze: un tipo di ordinanze è costituito da quelle contingibili e urgenti per contrastare spaccio, prostituzione, accattonaggio, venditori abusivi e occupazioni di spazi pubblici. L'altro tipo serve invece per superare l'incuria e il degrado del territorio, intervenendo sugli orari di somministrazione di bevande alcoliche oppure imponendo ristrutturazioni di edifici e hotel nelle zone turistiche (cd. ordinanze "antibrutto").

4. Tutela della sicurezza e del decoro urbano (in cui ben traspare la trasformazione del ruolo del sindaco e della municipale). Su determinate aree (di interesse culturale e artistico con consistenti flussi turistici individuate dai regolamenti di polizia urbana; infrastrutture portuali, ferroviarie e zone limitrofe) nel caso in cui si verificano certe condotte (condotte che impediscano l'accesso e la fruizione, l'ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, commercio e parcheggio abusivo), su iniziativa anche della polizia municipale, può essere irrogata una sanzione amministrativa, dai 100 ai 300 euro, mentre per i parcheggiatori abusivi dai 1000 ai 3.500 euro. Contestualmente viene irrogato dal medesimo corpo accertatore un "ordine di allontanamento" (cd. mini-D.A.SPO.) di 48 ore dal luogo in cui è stato commesso il fatto, alla cui eventuale futura violazione corrisponderà una sanzione come quella già ricevuta aumentata del doppio. Copia del provvedimento è trasmessa al questore, che in caso di reiterazione della condotta censurata può disporre un "divieto di accesso" (cd. D.A.SPO.) della durata di massimo 6 mesi (che diventano fino a 2 anni nel caso in cui il soggetto sia stato condannato per reati contro la persona o contro il patrimonio). Inoltre in caso di condanna per questi reati nelle aree sopra definite, la sospensione condizionale della pena può essere subordinata al divieto di accesso in quelle aree. Un reato in centro ha quindi una sanzione aggiuntiva rispetto a quello compiuto in periferia.
5. Arresto in flagranza differita. La misura precautelare introdotta da Maroni nel 2003 limitatamente alle manifestazioni sportive,

con il decreto Minniti si estende alle manifestazioni pubbliche (reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche). La particolarità è che non è necessario lo stato di flagranza appunto, previsto per chi viene colto nell'atto di commissione del reato - cioè quando si viene inseguiti o presi durante o subito dopo la commissione del reato - e chi è sorpreso con tracce o cose dalle quali appaia che il reato è stato commesso immediatamente prima ma è sufficiente che sulla base di video si riesca ad identificare i presunti autori entro 48 ore. Le altre condizioni dell'arresto in flagranza (legate ad esempio al massimo della pena edittale prevista o ai casi in cui è prevista obbligatoriamente) rimangono, la conseguenza pratica è che si può essere arrestati in flagranza fino a 48 ore dopo per esempio per devastazione e saccheggio o per porto di materiale esplosivo (anche i petardi) e non per resistenza.

6. Ruolo dei privati: gli accordi tra prefetti e sindaco possono riguardare progetti proposti da enti gestori di edilizia residenziale, amministratori di condominio e privati che se si dotano di strumenti di sorveglianza tecnologicamente avanzati, entrando così in una "free tax zone", ricevendo notevoli incentivi fiscali.
7. Lotta per la casa: il testo fa varie volte riferimento alle occupazioni, quando per esempio si parla di promozione del rispetto della legalità. In particolare l'art. 11, rubricato come "*disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili*", sembra proprio riferirsi ai picchetti antisfratto, perché è previsto che il prefetto predisponga l'impiego della forza pubblica in caso di sgomberi per cui sia possibile prevedere il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica. Il testo del decreto prevede inoltre per il sindaco la possibilità di derogare al famoso art. 5 del Piano Casa di Lupi e Renzi, il quale non consentiva a chi viveva in occupazione di poter eleggere residenza (pregiudicando così i diritti a questa legati come istruzione, sanità ecc..), di potersi allacciare ad acqua, gas, energia elettrica e di partecipare

alle graduatorie per gli alloggi popolari. Inoltre il 4 settembre Minniti ha diffuso la cd “direttiva sgomberi” con la quale si chiede un pronto intervento nei casi di occupazione e si richiede di mappare gli immobili inutilizzati per un non meglio precisato “piano nazionale per il riuso a fini abitativi”.

8. L'istituzione del Comitato Metropolitano co-presieduto da Prefetto e Sindaco Metropolitano (a differenza del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica presieduto dal solo Prefetto), che non ha compiti operativi o politico-amministrativi, bensì di analisi, valutazione e confronto sui temi della sicurezza urbana quindi una valenza tutta politico-istituzionale mirante a coinvolgere in una cogestione subalterna delle politiche repressive i Sindaci Metropolitani, cui si aggregeranno i Sindaci di quei Comuni della Città Metropolitana specificamente interessati alle tematiche da discutere.
9. Normativa anti-writer: se il reato è commesso su beni immobili, su mezzi di trasporto pubblici o privati o su cose di interesse storico o artistico il giudice può subordinare l'applicazione della sospensione condizionale della pena all'obbligo di ripristino e ripulitura dei luoghi oggetto dell'illecito o di rimborso delle spese per il suo restauro.

# Decreto Minniti-Orlando 13/2017, convertito con l. 46/2017: “Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto all’immigrazione irregolare”

Lo sdoganamento di discorsi razzisti e xenofobi da parte del “partito della nazione” non ha fatto altro che spianare la strada ad una becera demagogia che continua a soffiare sul fuoco della precarietà, della disoccupazione e della disegualianza per alimentare la guerra tra poveri. I migranti non sono più persone che scappano dalla guerra e dalla barbarie a causa del nostro imperialismo, ma sono rappresentati come questione di ordine pubblico e come la causa della crisi.

“Ad un certo momento ho temuto che, davanti all’ondata migratoria e alle problematiche di gestione dei flussi avanzate dai sindaci, ci fosse un rischio per la tenuta democratica del Paese. Per questo dovevamo agire come abbiamo fatto non aspettando più gli altri paesi europei”, queste le ultime dichiarazioni del ministro alla Festa dell’Unità di Pesaro di un paio di settimane fa, per giustificare l’urgenza degli ultimi interventi legislativi “eccezionali” in materia di immigrazione, contenuti nel secondo decreto di febbraio 2017 scritto di concerto al Ministro della Giustizia Orlando.

L’emanazione di svariati decreti anti-accattonaggio negli ultimi anni, le manifestazioni razziste vicino ai centri di accoglienza e i discorsi carichi di odio degli ultimi anni hanno preparato il terreno al fascio-razzismo istituzionale del **decreto Minniti-Orlando sull’immigrazione**, che stiamo andando ad analizzare.

La negazione dei diritti dei migranti passa attraverso la rinnovazione dei CIE, rinominati in Centri di Permanenza e Rimpatrio, di cui è prevista la costruzione di uno in ogni regione vicino a porti, aeroporti e grandi infrastrutture. Oppure attraverso la previsione di “lavori di pubblica utilità”, cioè lavoro gratuito “in favore della collettività”, quasi a dire che il permesso di soggiorno bisogna guadagnarselo pulendo le spiagge o i parchi pubblici. La novità più preoccupante si ha nella modifica alla procedura per la richiesta di protezione internazionale, non riguardante solo aspetti meramente formali ma anche garanzie e diritti sostanziali. Il normale processo civile ordinario in tribunale viene sostituito con un rito camerale senza udienza, nel quale il giudice prenderà visione della videoregistrazione del colloquio della persona davanti alla commissione territoriale, e soprattutto viene abolito il secondo grado di giudizio in Corte d'Appello, che nella maggior parte dei casi ribaltava i decreti sfavorevoli del tribunale in primo grado.

La violazione della Costituzione è pesantissima, e riguarda l'articolo 111 (diritto a un giusto processo) e l'articolo 24 (diritto di difesa), oltre che l'articolo 6 della Convenzione Europea sui Diritti Umani (diritto al contraddittorio).

Il fasciorazzismo insito nella legge è evidente: viene di fatto creata una giurisdizione separata per i procedimenti riguardanti il riconoscimento della protezione internazionale dei migranti, tagliando il grado di giudizio in appello e ridimensionando, indebolendoli, gli strumenti di difesa legale. In questo modo viene creata una “disparità delle armi” ancora più profonda di quanto già non sia tra la parte e il giudice, a discapito delle previsioni legislative tese ad evitare uno svantaggio per il ricorrente. È esattamente quello su cui abbiamo ragionato nell'autoformazione dello scorso fine settimana, sull'uguaglianza giuridica e formale che paradossalmente legittima la situazione di disuguaglianza mondana che caratterizza i rapporti reali nella vita quotidiana. Anzi, così viene compiuto un passo ulteriore: la disuguaglianza ora riguarda anche i rapporti legislativi e formali, come vedremo meglio analizzando il decreto.

I profili essenziali su cui si va ad incidere sono due:

- vengono semplificate e “rese più efficienti” le procedure di accertamento del diritto alla protezione internazionale, nonostante l'evidente delicatezza della materia;
- vengono accelerate le procedure di espulsione degli immigrati irregolari.

Il recente vertice dell'Unione Europea di Parigi, che sposta le frontiere nei paesi nordafricani ed esternalizza il problema, e gli accordi bilaterali con la Libia per il trattenimento dei flussi migratori al confine sud del paese e per il contenimento dei migranti stessi in strutture temporanee, di fatto carcerarie, al di fuori della legalità, che in cambio del suo operato chiede milioni di euro al governo italiano, fanno capire meglio in che quadro si inserisce la riforma. Inoltre, il “codice di condotta” per le ong, documento di regolamentazione dei salvataggi in mare proposto dal governo, firmato in realtà da soltanto quattro di quelle che operano sulle coste meridionali italiane (si è rifiutata di farlo per esempio anche Medici Senza Frontiere), prevede in primis che queste non entrino in acque libiche e che non interferiscano con la Guardia costiera libica, per evitare appunto un “disturbo” dell'attività di contenimento, in quanto la chiusura riguarda proprio la possibilità che i salvati al largo della Libia vengano sbarcati sulle nostre coste. Grazie a ciò, Minniti ha ricevuto il plauso del presidente della Repubblica Mattarella, oltre che l'approvazione dei colleghi europei al Consiglio dei Ministri a Tallinn di luglio.

Nel Capo I viene riorganizzata la **competenza dei tribunali sulle materie di immigrazione**. Viene istituita in ogni sede di Corte d'Appello una sezione specializzata (per capirci, tipo quella del lavoro) con magistrati specializzati dotati di competenze specifiche in merito. È prevista anche l'istituzione di corsi specifici di preparazione ed aggiornamento.

Prima invece, erano competenti i tribunali ordinari (in composizione monocratica) secondo il procedimento ordinario, quindi ci si è mossi in direzione di un accentramento e di una specializzazione delle competenze.

I problemi e i dubbi non riguardano tanto la specializzazione dei magistrati, anche se il rischio di isolamento e di alienazione dell'ufficio giudiziario è forte, ma preoccupa soprattutto l'eterogeneità di materie affidate. Queste sono a grandi linee: riconoscimento del diritto di soggiorno, impugnazione di provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale per motivi di sicurezza pubblica (emessi dal prefetto), riconoscimento della protezione umanitaria, ricongiungimento familiare e tutto ciò che riguarda l'unità familiare, stato di apolidia e di cittadinanza, e appunto il riconoscimento della protezione internazionale di cui viene riscritto il procedimento.

Il fatto che le materie siano molto diverse e le procedure amministrative (che precedono la fase giudiziaria) altrettanto, e soprattutto il fatto che nella pratica si stia riscontrando parecchia difficoltà alla costituzione delle sezioni, perché i magistrati che fino ad ora si sono offerti volontariamente non sono ancora in numero sufficiente, fa presagire un rallentamento enorme, per lo meno inizialmente. Per esempio a Bologna ci sono attualmente soltanto due magistrati, e ciò impedisce di fatto l'espletamento di moltissime procedure.

Il Capo II invece riguarda principalmente la procedura per il riconoscimento della **protezione internazionale**, quindi soltanto una delle materie affidate alle sezioni specializzate. Stiamo parlando della richiesta di riconoscimento di:

- status di rifugiato politico (con permesso di soggiorno di 5 anni, rinnovabile)
- protezione sussidiaria (con permesso di soggiorno di 5 anni, rinnovabile)
- protezione umanitaria (con permesso di soggiorno di 2 anni, rinnovabile).

Il procedimento è sempre stato suddiviso in una prima fase amministrativa, attuata dalla Commissione territoriale della prefettura (composto per nomina ministeriale da: 1 funzionario prefettizio - 1 funzionario di polizia - 1 rappresentante ente locale - 1 membro UNHCR), e in

una seconda di tipo giudiziario, a cui si accede impugnando il provvedimento della commissione.

La legge Minniti incide su questa seconda fase: *prima* era normalmente previsto che fosse costituita da primo e secondo grado di giudizio più appello in Cassazione (per motivi di legittimità e non di merito, quindi solo per violazione di norme procedurali e non per contestare i criteri di giudizio con cui il giudice stabilisce a chi dare ragione o torto), *ora* viene abolito il secondo grado di appello. Vari giuristi, in maniera assolutamente reazionaria, sono riusciti a legittimare ciò dicendo che non è previsto in Costituzione il triplo grado di giudizio, e perciò motivi di emergenza e di intasamento giudiziario possono essere sufficienti per giustificare il taglio dell'appello. C'è da tenere in conto però che nella protezione internazionale era fondamentale, perché nella maggior parte dei casi era proprio la Corte d'Appello che ribaltava la decisione di primo grado del tribunale in senso favorevole al richiedente asilo.

Per quanto riguarda la prima fase amministrativa in Commissione, è sempre prevista la convocazione del richiedente in audizione da parte di un funzionario tra i 4, in presenza di un avvocato, in cui il migrante espone la storia e i motivi per cui viene fatta richiesta, tenendo conto della situazione socio-politica del paese di provenienza ed è prevista la presenza di un interprete. Fino a qui non cambia nulla. Viene però prevista "la videoregistrazione con mezzi audiovisivi e la trascrizione in lingua italiana con l'ausilio di sistemi informatici di riconoscimento vocale". Viene verificata poi la correttezza della trascrizione da parte dell'interprete e del componente che ha condotto il colloquio, insieme al richiedente asilo, e l'unica documentazione che il richiedente asilo riceve è il verbale con la traduzione in italiana della sua deposizione.

Il problema qui sta nel fatto che appunto il richiedente riceve soltanto il verbale e non ha accesso alla sua stessa videoregistrazione, che sarà poi l'unica deposizione che utilizzerà il giudice del ricorso. Infatti, nel caso in cui la Commissione rigetti la domanda e il richiedente faccia ricorso al tribunale, non è prevista la comparizione del richiedente asilo e la relativa nuova deposizione di difesa, ma questa viene sostituita dalla videoregistrazione rilasciata mesi prima, comprimendo in manie-

ra irrimediabile il diritto di difesa, la cosiddetta “parità delle armi” tra le parti, il diritto al contraddittorio. Nemmeno prima di Minniti era in verità previsto l’obbligo, ma nella prassi avveniva sempre; ora invece nessun giudice richiederà mai la comparizione perché sostituita dalla videoregistrazione, anche se volendo la potrebbe richiedere ma soltanto in casi particolarmente gravi e comunque circoscritti. È anche previsto che il richiedente stesso la possa chiedere, ma questo comporta un rischio che pochi accettano di assumersi, perché vorrebbe dire ritrattare sulla propria precedente dichiarazione a discapito della evidente perdita di credibilità.

Il ricorso in tribunale tra l’altro ha tempi strettissimi: normalmente 30 giorni dalla decisione della Commissione, ma in casi specifici diventano 15. I casi specifici sono anche i più gravi: rigetto della domanda perché inammissibile o manifestamente infondata, quando è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un CPR e quando la persona è stata fermata per avere eluso i controlli di frontiera o dopo essere stata fermata in condizione di soggiorno irregolare. Questi sono anche gli stessi casi in cui non è prevista la sospensione automatica della decisione della Commissione: ciò significa non rinnovamento del permesso di soggiorno alla sua scadenza, quindi l’impossibilità di fare richiesta di protezione internazionale (che non è appunto possibile fare senza permesso di soggiorno) e la persona è a rischio espulsione.

Il tribunale decide in composizione collegiale (attualmente un problema, visto che in molti casi non si è ancora formata una commissione di tre magistrati, come già visto sopra) con decreto, ricorribile in cassazione entro 30 giorni.

Un’altra questione spinosa riguarda le **notifiche** dei vari provvedimenti. Il decreto Minniti prevede due modalità: per posta, se il migrante abbia eletto domicilio, cosa comunque molto difficile, oppure attraverso la persona del presidente del centro o della struttura in cui in quel momento si trova, che fungerebbe da pubblico ufficiale. Senza motivo viene quindi aggirata la procedura normale di notifica con firma da parte della forza pubblica, e la relativa “ufficialità”; infatti si è

molto scettici riguardo all'ipotesi che il direttore vada davvero personalmente a cercare il migrante nella struttura e riporti poi alla prefettura l'orario e le modalità, in totale assenza di vigilanza e garanzie per il migrante, considerati poi i brevissimi termini.

Queste modalità di notifica sono state sospese in agosto fino a data da destinarsi, probabilmente per pressione degli stessi presidenti dei centri più grossi (infatti non appena era uscito il decreto si erano levate molte voci in merito, per l'eccessiva responsabilità ed onerosità del compito e per la difficoltà di farlo nella pratica).

L'articolo 8 modifica il d.lgs. 142/2015 inserendo l'articolo 22bis: "partecipazione dei richiedenti protezione internazionale ad **attività di utilità sociale**". Si legge: "i prefetti promuovono d'intesa con i Comuni ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di richiedenti protezione internazionale, *su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali*". Si tratta di volontariato, quindi lavoro gratuito, di cui già quest'estate abbiamo visto numerosi esempi, che va ad alimentare la retorica per cui l'accoglienza non deve essere concessa ma deve in qualche modo essere meritata. Per il momento la partecipazione non è prevista come vincolante o comunque non è prevista una valutazione ai fini dell'accoglimento della domanda, ma nella prassi viene tenuta molto in conto. Al di là della tremenda base ideologica di questa norma, la partecipazione o meno è assolutamente casuale, perché dipende quasi esclusivamente dal tipo di struttura in cui ci si ritrova, e quindi dai soldi messi a disposizione dal comune e dalla regione, e non prevede il coinvolgimento delle associazioni del terzo settore. Le ultime direttive europee e le legislazioni di altri paesi europei fanno però presagire che si andrà in questa direzione e che questa valutazione sarà presto introdotta.

Infine, l'articolo 19 parla dei vecchi CIE, di fatto mantenuti con un nome diverso, cioè **Centro di Permanenza per i Rimpatri (CPR)**. Famosi per le pessime condizioni sanitarie in cui i migranti sono costretti a stare, sono sostanzialmente delle carceri per migranti, senza libertà di circolazione al di fuori, dove vengono trattenuti in attesa dell'esecuzione del rimpatrio coattivo da parte della questura. Il tempo massimo di

trattenimento è di 90 giorni, prorogabile di altri 15 giorni; anche prima era previsto il tetto massimo di 90 giorni senza però la proroga.

Vengono disposte nuove aperture di “strutture di capienza limitata” senza qualsiasi limitazione numerica, per assicurare la distribuzione sull'intero territorio nazionale, previa mera audizione, quindi senza potere di veto, del presidente della regione interessata. Le strutture sono ipotizzate lontane da centri abitati ma in facile comunicazione con le reti stradali, per garantire l'effettività dell'allontanamento senza creare disagi “per i comuni cittadini”.

Particolarmente complessa poi, al confine della non attuabilità, la procedura di partecipazione all'udienza di convalida o proroga del trattenimento nel centro, prevista con collegamento audio video, procedura simile a quella per i detenuti in regime di art. 41 bis, ostativa del pieno esercizio del diritto di difesa, di fatto impeditiva alla presenza dell'avvocato al fianco dello straniero e, nel medesimo momento, di fronte al Giudice per esercitare il suo ministero di difensore.

È necessario anche dare un brevissimo quadro dei centri e delle strutture di accoglienza sul territorio nazionale. Sono previsti gli *hot-spot* nelle zone di maggiore emergenza (Taranto, Lampedusa, ecc). Sprovvisi di qualsiasi tipo di regolamentazione giuridica, se non per la loro mera istituzione nel 1995, è previsto il trattenimento senza termine temporale massimo ai fini dell'identificazione dei migranti irregolari. Sono quindi un buco nello stato di diritto, senza nessun tipo di garanzia nemmeno da parte della magistratura, nonostante sia previsto in Costituzione un massimo di 48h di fermo senza convalida del potere giudiziario.

Dopo l'identificazione, i migranti vengono spostati temporaneamente nei CPA (Centri di Prima Accoglienza) o hub (per esempio quello di Via Mattei a Bologna) in attesa della definizione dello status giuridico e quindi l'espletamento delle procedure amministrative e giudiziarie, dove possono usufruire di assistenza legale e sanitaria. Per chi ne faccia richiesta, al termine delle procedure per la richiesta di protezione internazionale, è previsto il trasferimento in uno SPRAR (struttura

territoriale di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati) se risulta privo dei mezzi sufficienti per il sostentamento di se stesso e della propria famiglia. Il servizio territoriale è stato di fatto negli ultimi anni esternalizzato, in quanto qualsiasi cooperativa può andare in Comune per fare richiesta di prendersi carico del servizio, mentre tempo fa solo in alcune regioni era presente.

Nel caso in cui non ci fossero posti in SPRAR o negli hub, sono previsti i CAS (Centri di Accoglienza Speciale), allestiti temporaneamente in attesa che si liberino dei posti nelle altre strutture regolari.

## Bibliografia

*Decreto Minniti, centro vetrina e daspo urbano*, a cura di Mensa Occupata di Napoli, disponibile a: [retedeicomunisti.org](http://retedeicomunisti.org);

*Dossier: Sicurezza urbana e tutela del decoro pubblico a nove anni dall'inizio della crisi. Il decreto Minniti a Pesaro*. A cura di Comitato No Sociale pesaro e Spazio Popolare Malarlevèt, disponibile a: [issuu.com/spaziopopolaremalarlevet/docs/dossier-decreto-minniti\\_1](http://issuu.com/spaziopopolaremalarlevet/docs/dossier-decreto-minniti_1);

GARGIULO, *Con il retesto della sicurezza: ordine sociale e controllo della mobilità individuale nelle politiche securitarie italiane*, disponibile a: [studiquestionecriminale.wordpress.com](http://studiquestionecriminale.wordpress.com);

MAZZEO, *Marco Minniti. Quest'uomo è una sicurezza*, disponibile a: [antoniomazzieoblog.blogspot.it](http://antoniomazzieoblog.blogspot.it);

NOBILI, *Cosa succede in città*, disponibile a: [mulino.it](http://mulino.it);

RONCHI, *Un diritto speciale per i migranti. Il fasciorazzismo del "decreto Minniti"*, disponibile a: [contropiano.org](http://contropiano.org);

SELMINI, *Dalla "sicurezza partecipata" alla "prevenzione collaborativa"*, disponibile a: [studiquestionecriminale.wordpress.com](http://studiquestionecriminale.wordpress.com).



Agli attacchi ai diritti sociali e del lavoro è sempre corrisposto un irrigidimento sul piano giudiziario e legislativo che dunque risulta essere lo specchio e spesso lo strumento strategico di questi attacchi, funzionale al processo di ristrutturazione sociale e politica degli ultimi anni. Il perenne clima emergenziale ( emergenza terrorismo, emergenza droga, emergenza ultras, fino ad arrivare alla recente emergenza immigrazione e terrorismo internazionale) ha permesso di erodere ogni carattere garantista del nostro sistema penale, ogni "emergenza" amplificata dal sistema mediatico ha in qualche modo intaccato qualche tutela, alcune consuetudini giudiziarie, legislative, interpretative, per imporne di nuove "eccezionali" per risolvere quella contingenza salvo poi consolidarsi e trasformarsi senza nessuna opposizione in normalità.