

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA' DI BOLOGNA

SCUOLA DI SCIENZE POLITICHE

**Corso di laurea magistrale in
Comunicazione Pubblica e d'Impresa**

Stranieri, informazione e giornalismo

Tesi in

Diritto dei media

Relatore: Prof.ssa Marina Caporale

Presentata da: Elisa Menta

Correlatore: Prof.ssa Saveria Capecchi

Sessione Seconda

Anno accademico 2015 - 2016

*... Se ti scrivo solo adesso è che sono io così.
È che arrivo spesso tardi, quando sono già ricordi che hanno preso casa qui.
Non è vero ciò che ho detto, qua c'è tutto a dire che ci sei.
Fai buon viaggio e poi, poi riposa se puoi ...*

A papà e nonna Clelia

Ne ha sentiti di discorsi così Vito, affastellati, rozzi.

La rabbia dei poveri contro gli altri poveri.

Salvare il tuo assassino, forse è questa la carità.

Ma qui nessuno è un santo.

E il mondo non dovrebbe avere bisogno di martiri,

solo di una ripartizione migliore.

(Margaret Mazzantini, *Mare al mattino*)

Indice

Introduzione.....	9
CAPITOLO I.....	15
Lo straniero: definizioni e politiche migratorie.....	15
1.1 L'apolide: lo straniero senza nessuna cittadinanza	16
1.2 Il rifugiato: lo straniero che fugge da una persecuzione.....	19
1.3 Clandestino: lo straniero irregolare	26
1.4 Il particolare status dei cittadini comunitari	29
1.5 Il percorso a ostacoli per il riconoscimento della cittadinanza italiana: la legge 91/1992 e la recente proposta di modifica	32
1.6 Dallo straniero lavoratore allo straniero clandestino: le politiche migratorie in Italia	36
1.7 Dall'apertura delle frontiere al filo spinato: l'immigrazione vista dall'Europa	42
CAPITOLO II	49
I diritti fondamentali degli stranieri	49
2.1 I diritti degli stranieri riconosciuti a livello internazionale	50
2.2 I diritti degli stranieri riconosciuti dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea.....	59
2.3 I diritti degli stranieri riconosciuti a livello nazionale.....	68
2.4 La situazione dei diritti umani oggi.....	79
CAPITOLO III.....	85
La libertà di manifestazione del pensiero e la professione giornalistica per gli stranieri.....	85
3.1 Un diritto fondamentale particolare: la libertà di manifestazione del pensiero e il suo riconoscimento agli stranieri	86
3.2 Un altro diritto particolare: l'accesso al lavoro per gli stranieri.....	98
3.3 L'accesso alle professioni per gli stranieri: il caso della professione giornalistica.....	107
3.4 Direttore responsabile di testata e proprietario di impresa editoriale: ruoli impossibili per i giornalisti stranieri?.....	116
CAPITOLO IV	127
L'immigrazione raccontata dai media, tra giornalismo multiculturale e regole deontologiche	127
4.1 I media multiculturali: l'immigrazione vista dai protagonisti	128
4.2 I media tradizionali: l'immigrazione tra stereotipi e pregiudizi	137

4.3 La deontologia: la Carta di Roma.....	147
Conclusione	161
Appendice.....	168
Fare giornalismo multiculturale oggi: una serata con la redazione di CittàMeticcica	168
“Non cedere mai”: intervista a Domenica Canchano, prima giornalista straniera diventata direttrice di testata in Italia	177
Comunicare l’immigrazione: intervista a Giovanni Rossi dell’Associazione Carta di Roma.....	180
Ringraziamenti	187
Bibliografia	188
Sitografia.....	193

Introduzione

Gli anni passarono in quella lotta vana.
Perché vane diventano le parole ripetute troppe volte.
I pensieri sono un gas cattivo.
(Margaret Mazzantini, *Mare al mattino*)

L'immigrazione è ormai al centro dell'attenzione e del dibattito politico e mediatico: si potrebbe quasi dire che è un argomento "di moda" perché tutti si sentono capaci di discuterne. In parte è vero: dalla scorsa estate, quando la situazione in Siria si è ulteriormente aggravata e i flussi si sono fatti più numerosi, aprendo addirittura una nuova rotta, quella balcanica, percorsa da migliaia di persone in fuga tra mille difficoltà, nessun quotidiano, nessuna testata online e nessuna televisione hanno potuto fare a meno di mostrare immagini o raccontare storie sull'argomento. Il linguaggio utilizzato si è rivelato però adatto? E le riprese effettuate hanno cercato di mostrare la realtà dei fatti o solo di impietosire il telespettatore o di creare panico, mostrando gruppi di migranti abbandonati a loro stessi nelle stazioni o lungo i confini in campi di accoglienza a cielo aperto? E chi ha raccontato quello che stava avvenendo era la stessa persona che stava vivendo in prima persona i fatti o si trattava di un giornalista impreparato?

L'obiettivo di questa tesi è dunque capire, anche ascoltando i diretti interessati, qual è il legame tra informazione, giornalismo e stranieri, da tutti i punti di vista, e cioè quando il non cittadino è protagonista di un fatto di cronaca ma anche quando è un giornalista, senza dimenticare la semplice possibilità di manifestare liberamente il proprio pensiero. Si tratta di questioni spesso sottovalutate, altre volte ritenute fin troppo banali e per questo non tenute nella dovuta considerazione: lo straniero viene molte volte percepito come estraneo, diverso, altro da noi, come un ospite sgradito che ha ricevuto fin troppo. Ma è possibile negare a una persona, anche se entrata illegalmente in Italia, di esprimere le proprie opinioni? O ostacolarla nell'accesso alla professione giornalistica, nonostante sia dotata di tutti i titoli e le qualifiche necessarie, o impedirle di ricoprire un ruolo di primo piano all'interno della redazione, quello di direttore responsabile? Allo stesso tempo è possibile parlare di immigrazione solo in negativo o con riferimenti alla criminalità, al degrado e alla paura, nascondendo la realtà di milioni di donne, uomini e famiglie perfettamente inseriti nel Paese?

A tutte queste domande si cercherà di dare una risposta nella tesi, capitolo per capitolo, pur sapendo che ci si trova spesso in bilico tra situazioni anche contraddittorie: si pensi per esempio alla libertà di manifestazione del pensiero. Negare a una persona, solo perché priva di cittadinanza, di esprimere le proprie opinioni è certamente una grave violazione dei diritti fondamentali propri di tutti gli individui, così come sancito dalla totalità dei documenti internazionali, ma lo stesso non può essere detto quando a esprimersi è un affiliato dell'Isis o chi, comunque, abbia come unico fine quello di diffondere il panico.

Un'altra situazione contraddittoria è quella dei diritti previsti per gli stranieri nel nostro Paese: utili per svolgere lavori non qualificati, spesso in nero e sottopagati, si vedono però negare la possibilità, anche se entrati in Italia regolarmente e residenti da anni, di rinnovare il permesso di soggiorno senza subire una tassazione particolarmente elevata. Non va dimenticata neanche la norma che vietava il matrimonio agli irregolari così come spesso risulta troppo difficile ricordare l'atteggiamento che il nostro Paese ha tenuto nei confronti dell'Albania. Come raccontato da Dal Lago (2009, 179 e ss.), il sentimento di amicizia che sembrava legare i due Paesi nel marzo 1991, quando un numero esiguo di cittadini albanesi salpò diretta in Italia per fuggire dal regime, lasciò presto spazio, nell'agosto di quell'anno, a paura e odio culminando nella detenzione di migliaia di rifugiati nello stadio di Bari. Rinchiusi per una settimana con la promessa di un permesso di soggiorno e un lavoro, senza servizi igienici, lavati dagli idranti, costretti ad accalcarsi per ricevere il cibo lanciato dagli elicotteri, controllati a vista dalle forze dell'ordine e trasformati in attrazioni turistiche, tanto da essere meta di pellegrinaggio per le gite di diverse famiglie della zona, furono poi tutti rimpatriati. Si trattò sicuramente di una scelta ben studiata dal Governo di allora che in questo modo riuscì a imporsi, a fare la voce grossa e a non farsi cogliere impreparata di fronte alle pressioni della popolazione che cominciava già a lamentare un "problema immigrazione".

Sei anni dopo un'altra tragedia, la collisione tra la corvetta italiana Sibilla e la motovedetta albanese Kater I Rades: quest'ultima affondò e persero la vita 90 albanesi, quasi tutti donne e bambini, ma la stampa italiana e la politica non sembrarono interessarsi del fatto, preferendo parlare dell'instabilità dell'Albania e dei rimpatri dei profughi. Eppure, nota Dal Lago, "che la questione albanese tenga banco sulla stampa italiana per tutta la primavera del 1997, non deve trarre in inganno. In realtà l'Italia, così come è rappresentata nei media, non parla altro che di se stessa, non fa che dar voce alle proprie paure e corpo ai propri fantasmi, urlare le proprie ossessioni, regolare i propri conti politici" (*op. cit.*, 188). E di quello che gli italiani stavano facendo in Albania qualcuno ha parlato? Il Paese è infatti diventato il paradiso degli imprenditori italiani: visti i bassi costi del lavoro diventa molto semplice delocalizzare e

sfruttare nelle nuove industrie i lavoratori albanesi, senza dimenticare che diversi proprietari d'azienda si erano fatti Stato, proteggendo a modo loro le proprietà. Come dire, conclude Dal Lago (op. cit., 183), che “tra noi e loro è liberalizzato il traffico delle merci ma non delle persone. O meglio, mentre il traffico delle merci è bidirezionale, quello delle persone può essere solo unidirezionale”.

Questo caso, anche se sono ormai passati più di 20 anni, non si allontana molto dalla situazione odierna: la questione immigrazione presenta al proprio interno diversi aspetti, è vista da alcuni come un'opportunità e da altri come un problema, viene descritto dai media a volte con superficialità e altre con calcolo, per presentare i fatti come non sono e confermare, così, le credenze comuni della gente. Come si vedrà nelle prossime pagine anche i flussi migratori odierni hanno messo a dura prova il mondo dell'informazione e del giornalismo, sia per quanto riguarda il semplice racconto dei fatti sia per la possibilità di far sentire la voce dei protagonisti sia per una presentazione corretta della situazione, a partire dallo status di chi bussava alle nostre porte.

Da questo aspetto comincerà lo studio della presente tesi: nel primo capitolo ci si soffermerà sulle categorie nelle quali possono essere suddivisi i migranti, come apolidi, rifugiati, richiedenti protezione sussidiaria e sfollati, senza dimenticare due gruppi molto particolari, quello dei migranti irregolari (spesso definiti erroneamente clandestini) e i cittadini comunitari. Questi ultimi due gruppi sono molto diversi tra loro: mentre i primi non hanno diritti (se non quelli fondamentali e universalmente riconosciuti, benché spesso violati) e possono essere immediatamente espulsi, i secondi sono i più tutelati e privilegiati perché, grazie al possesso della cittadinanza europea, sono equiparati in tutto e per tutto ai cittadini italiani e maggiormente aiutati nella vita di tutti i giorni, dal lavoro al ricongiungimento familiare. Sempre in questo capitolo si cercherà di capire come è cambiata la percezione dell'immigrazione negli anni sia in Italia che in Europa e se il passare del tempo ha migliorato, peggiorato o lasciato immutate le condizioni dei migranti intenzionati a risiedere nel nostro continente. Come dimostrato dai vari dibattiti presentati periodicamente dai media le cose non sono molto cambiate: d'altronde anche ottenere la cittadinanza italiana è molto difficile per gli stranieri, anche se nati e cresciuti in Italia (si veda il par. 1.5), mentre i cosiddetti italiani all'estero, che magari hanno solo il cognome italiano ma nel nostro Paese non sono mai venuti neppure per le vacanze, sono più tenuti in considerazione e possono anche votare.

Il voto, diritto politico per eccellenza, è invece negato allo straniero: nel secondo capitolo questo, insieme agli altri diritti fondamentali, sarà oggetto di attenta analisi. Si studierà la

situazione dei diritti umani nel mondo, in Europa e in Italia attraverso Costituzioni, Carte, Patti e Dichiarazioni e si darà poi spazio alle parole di Antonio Marchesi, presidente di Amnesty International Italia, che durante la presentazione dell'ultimo rapporto dell'Associazione ha dipinto un quadro fosco per l'Italia (e non solo) dal punto di vista dell'accoglienza migratoria. Se i soccorsi in mare sono più numerosi e l'impegno è aumentato rispetto al passato, le morti purtroppo continuano a causa del comportamento degli scafisti che, per guadagnare di più, traghettano il maggior numero di persone possibile su imbarcazioni vecchie e malandate. Altri problemi non mancano una volta arrivati a terra: molti minori non accompagnati spariscono, diversi adulti eludono i controlli, altri finiscono coll'essere sfruttati nelle campagne del Sud e su questo, afferma Marchesi, bisogna ancora lavorare.

Il terzo capitolo si concentrerà su due diritti in particolare, quello di manifestazione del pensiero e quello al lavoro. Si cercherà di capire se la libertà di pensiero, garantita da diversi testi internazionali ed europei, è allo stesso modo prevista e tutelata anche dalla nostra Costituzione che, nell'articolo 21, prevede che "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". Se così fosse non dovrebbe essere impedita allo straniero la professione che consiste proprio nella manifestazione delle proprie opinioni e nel racconto di fatti di cronaca: eppure ben poche norme si occupano della questione e il non italiano intenzionato a lavorare come giornalista in Italia dovrà vedersela con il riconoscimento dei titoli, prove attitudinali e altre difficoltà. Una volta riuscito nell'intento la strada è ancora in salita: attualmente lo straniero non può ricoprire né il ruolo di direttore responsabile di testata né quello di proprietario di impresa editoriale perché a vietarlo è una legge datata e non più attuale, risalente al 1948. Naturalmente quando si parla di "straniero", mancando una definizione chiara e ufficiale nella Costituzione, si intende il cittadino extracomunitario perché, come più sopra ricordato, il comunitario è ormai equiparato in tutto e per tutto al cittadino italiano. Non sono mancate battaglie per ottenere un'uguaglianza di diritti e possibilità, soprattutto in una situazione come questa, in cui il possesso di una particolare cittadinanza non sembra rilevante per lo svolgimento della professione, considerato che sono già richiesti altri titoli ed esperienze. Sembra che qualcosa sia leggermente cambiato perché il Ministero della Giustizia ha riconosciuto la discriminazione che in questi anni ha colpito i giornalisti stranieri impossibilitati a ricoprire il ruolo di direttori responsabili ma non tutti i Tribunali hanno ritenuto vincolante tale parere. Caso emblematico raccontato nel terzo capitolo è quello della peruviana Domenica Canchano, cresciuta in Italia, giornalista per importanti testate nazionali

ma ritenuta non idonea per la direzione di un periodico online dedicato alle questioni migratorie: il colpo di scena è arrivato qualche anno dopo quando un altro Tribunale l'ha giudicata adatta per l'incarico in una diversa testata, sempre telematica e maggiormente nota visto che si tratta del sito dell'Associazione Carta di Roma. L'Italia ha dovuto, quindi, aspettare il 2015 per poter finalmente festeggiare la prima direttrice responsabile di testata non comunitaria ma non si sa ancora se questo caso potrà servire da esempio e da modello per tanti altri.

Vista la rappresentazione dell'immigrazione fornita dai media nostrani si auspica una maggiore collaborazione tra professionisti di diverse nazionalità: il capitolo IV dimostra come il giornalismo multiculturale e quello etnico siano le strade da seguire per migliorare la qualità dell'informazione in generale. Purtroppo si avrà modo di notare come queste esperienze siano naufragate nel giro di pochi anni per svariati motivi, dalla crisi economica a quella editoriale passando per lo scarso interesse dimostrato dai colossi che avrebbero dovuto finanziarle o favorirle. Anche il giornalismo tradizionale non se la passa meglio: diverse ricerche dimostrano come l'immigrazione venga ancora dipinta in chiave negativa, senza approfondimenti, prestando troppa attenzione alla nazionalità dei protagonisti di fatti di cronaca o a temi come la criminalità e la sicurezza. I giornalisti dovrebbero, in realtà, seguire delle regole, quelle generali della propria professione e quelle specifiche tra cui la Carta di Roma, codice deontologico dedicato a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti: nata nel 2008 e confluita nel gennaio di quest'anno nel Testo Unico dei doveri del giornalista, sulla sua esecuzione vigila l'omonima Associazione ma, purtroppo, le violazioni continuano a essere numerose. Tra queste, diverse riguardano casi di *hate speech*, frasi di odio e razzismo pronunciate da personaggi politici e pubblici riportate e diffuse velocemente dai media che finiscono, così, col violare anche altri testi legislativi, come la legge Mancino: nel capitolo saranno riportati alcuni recenti esempi.

Infine, poiché è impossibile raccontare i fatti se non si ascoltano direttamente le fonti, nell'appendice si ripercorrerà il nocciolo principale della tesi grazie alla viva voce dei protagonisti: la redazione del giornale ravennate *CittàMeticcia* racconterà la situazione del giornalismo multiculturale italiano mentre Giovanni Rossi, ex Presidente della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI), spiegherà le attività dell'Associazione Carta di Roma, della quale fa parte. Infine la già ricordata Domenica Canchano risponderà ad alcune domande sulle difficoltà riscontrate durante la battaglia per ricoprire il ruolo di direttrice responsabile di testata e sul ruolo dell'Associazione Nazionale Stampa Interculturale (ANSI) che ha fondato insieme ad altri colleghi stranieri.

Gli obiettivi dell'ANSI e dell'Associazione Carta di Roma sono molto simili a quelli del presente lavoro: dimostrare che la collaborazione tra soggetti di diversa nazionalità e le uguali opportunità di comunicazione possono garantire non solo gli stessi diritti ma anche, di riflesso, minori conflitti perché a tutti viene data voce. E, forse, possono risolvere le contraddizioni finora solo trapelate e tra poco descritte.

CAPITOLO I

Lo straniero: definizioni e politiche migratorie

I media, dai telegiornali alla stampa più autorevole, passando per siti web e programmi di infotainment, parlano continuamente di stranieri, clandestini, immigrati, senza nessuna distinzione e senza preoccupazioni sulla corretta terminologia da utilizzare.

Negli ultimi tempi il fenomeno si è notevolmente allargato: le guerre che dilanano la Siria e i Paesi del nord Africa, primo fra tutti la Libia, a noi vicina, non solo geograficamente ma anche sul piano dei rapporti internazionali, hanno riversato sulle coste italiane, greche, spagnole e ai confini dei Paesi dell'Est Europa un notevole numero di persone. Persone che abbandonano le loro case e le loro famiglie, spesso spendendo quel poco che hanno a disposizione, per raggiungere in modo più o meno legale, anche affidandosi ai cosiddetti "scafisti", quella che per loro è la terra promessa: l'Europa, un continente che non conosce guerre se non quelle tra i vari Governi innescate proprio sul caldo tema dell'immigrazione.

Come vedremo, l'Europa e i suoi membri, primo fra tutti l'Italia, si sono preoccupati tardi e male delle politiche migratorie: per lungo tempo la questione non è parsa prioritaria sembrando invece più importante focalizzarsi su una coesione di tipo economico e su una serie di garanzie da assicurare agli Stati membri della ex Comunità, ora Unione, Europea, e ai suoi cittadini, liberi di muoversi da un Paese all'altro.

Ben presto però le cose sono cambiate: l'Europa, come continente, ha vissuto negli anni '90 una feroce guerra, con protagonisti i Paesi dell'ex Jugoslavia. La stessa Italia vivrà, per la prima volta, il fenomeno degli sbarchi e degli arrivi: da Paese di fuga e di partenza verso il ricco Nord Europa, la Germania e gli USA, da Paese di emigrazione quindi, a territorio di accoglienza e immigrazione. L'Italia è rimasta tale fino ai giorni nostri: se ieri si trattava di kosovari o albanesi, oggi sono i siriani, i tunisini, i marocchini, i somali e, in generale, gli abitanti dell'Africa del Nord e sub sahariana, a bussare alle nostre porte.

Il tempo trascorso e l'esperienza, se così possiamo definirla, che in teoria come continente e come Paese avremmo dovuto acquisire nell'affrontare le emergenze, avrebbero dovuto aiutarci ad ampliare i nostri orizzonti, soprattutto linguistici: chi arriva sulle nostre coste è prima di tutto una persona, con una sua dignità (se ne parlerà approfonditamente nel capitolo riguardante i diritti riconosciuti agli stranieri) ed è scorretto, come sottolineato anche dalla

Carta di Roma, codice deontologico per i giornalisti riguardante proprio il fenomeno migratorio, riferirsi con termini sbagliati ai migranti.

Obiettivo di questo capitolo è dunque quello di fare chiarezza: nel grande gruppo degli stranieri, persone prive di cittadinanza italiana che si trovano però sul nostro territorio, troviamo dei sottogruppi, se così possiamo definirli, che hanno garanzie, diritti e caratteristiche particolari. Verranno tutti analizzati e lo stesso avverrà con le politiche migratorie e l'impervio iter per l'acquisto della cittadinanza.

1.1 L'apolide: lo straniero senza nessuna cittadinanza

L'apolidia è la condizione giuridica di chi è privo di cittadinanza. Per la "Convenzione sullo status degli apolidi", adottata a New York il 28 settembre 1954, è da considerarsi apolide "una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione" (articolo 1 comma 1).

Sono previste anche alcune eccezioni: la Convenzione non sarà applicabile a chi sta beneficiando "di una protezione o di un'assistenza da parte di un organismo o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati" fino al suo termine, ma anche a chi risiede in un Paese nel quale può godere, comunque, dei diritti e obblighi previsti da chi possiede la cittadinanza¹.

Infine non potrà ottenere le garanzie previste dalla Convenzione chi si ritiene che abbia commesso, in base al diritto internazionale, crimini contro la pace, contro l'umanità o crimini di guerra, o che prima di essere ammesso nel Paese di residenza si sia macchiato di gravi crimini contro il diritto comune o che si sia reso colpevole di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite².

La condizione di apolide può essere dovuta a due motivi: la persona può nascere priva di cittadinanza (è il caso di bambini nati da genitori stranieri che si trovano in un Paese, come l'Italia, che applica la cittadinanza in base al criterio dello *ius sanguinis*, mentre il loro Paese di provenienza usa il criterio dello *ius soli*, e si parla in questi casi di apolidia originaria) oppure la cittadinanza viene persa dalla persona dopo la nascita, o per sua volontà o per decisione dello Stato. Si tratta di apolidia successiva o derivata e, tra i classici esempi riportati, si ritrovano quelli di Stati che hanno negato la cittadinanza a determinati gruppi politici o razziali oppure i casi di cittadinanza persa dopo aver contratto matrimonio con

¹ Cfr. articolo 1 comma 2 i e ii

² Cfr. articolo 1 comma 2 iii

persone straniere o, ancora, il caso eclatante di Cuba che vieta il reingresso dopo undici mesi trascorsi fuori dall'isola o, per finire, i numerosi apolidi dell'ex Jugoslavia divenuti tali durante la guerra degli anni '90.

La Convenzione di New York, ratificata dal nostro Paese con legge 306/1962, prevede, accanto ai divieti di discriminazione da parte degli Stati contraenti nei confronti degli apolidi, una serie di diritti, obblighi e doveri che l'apolide stesso ha verso il Paese che lo ospita. Il documento vuole offrire maggiori garanzie a queste persone: è lo stesso preambolo a riconoscere che prima del 1954 solo gli apolidi rifugiati potevano appellarsi alla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati adottata nel 1951 (della quale si parlerà più avanti) e che molti altri apolidi non erano protetti da questa Convenzione, motivo per cui si arriverà a un documento specifico per chi è privo di cittadinanza.

Lo status di apolide non può giustificare però un trattamento differenziato: l'apolide deve essere equiparato agli stranieri e, soprattutto, dopo tre anni di residenza sul territorio, non vale più nei suoi confronti la condizione di reciprocità. Questa condizione, che verrà discussa meglio nel capitolo riguardante i diritti dei non cittadini, prevede la garanzia di diritti per gli stranieri solo se i loro Paesi di provenienza prevedono, attraverso le loro leggi, i medesimi vantaggi per i cittadini italiani. Inoltre l'entrata in vigore della Convenzione non può segnare cambiamenti per quanto riguarda libertà e diritti che erano stati riconosciuti agli apolidi ancora prima del 1954, a prescindere dalla condizione di reciprocità.

Agli apolidi, dunque, sono riconosciuti una serie di diritti, dall'acquisto di proprietà mobiliari e immobiliari alla proprietà intellettuale e industriale passando per il diritto di adire liberamente ai tribunali³. Inoltre un apolide residente regolare ha diritto a che il Paese ospitante preveda, nei suoi confronti, trattamenti favorevoli o, quantomeno, paragonabili a quelli previsti per gli stranieri in genere, per l'accesso a attività professionali dipendenti, attività indipendenti "nell'agricoltura, nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, come pure la costituzione di società commerciali ed industriali" e l'accesso a professioni liberali (se gli apolidi risulteranno dotati degli appositi diplomi). L'Italia, unica oltre a Messico e Filippine, ha però considerato gli articoli 17 e 18 riguardanti le attività dipendenti e indipendenti solo come raccomandazioni.

Altro punto che merita attenzione quello relativo alla circolazione sul territorio: l'articolo 26 sancisce il diritto, per l'apolide che si trovi regolarmente in un dato Stato, di libero movimento e residenza, garantendo inoltre, nei due articoli successivi, il rilascio di documenti

³ Cfr. articoli 13, 14 e 16

d'identità e titoli di viaggio per permettere ai privi di cittadinanza di spostarsi anche al di fuori del territorio nazionale⁴. Come giustamente fatto notare da diversi studiosi, primo fra tutti Antonio Marcello Calamia (2012), la Convenzione si preoccupa di tutelare il diritto alla libera circolazione dell'apolide, sia all'interno che all'esterno del Paese ospitante, senza prevedere, come la antecedente Convenzione sui rifugiati, che verrà discussa a breve, delle regole riguardo l'ingresso dell'apolide stesso. Ciò significa che l'apolide finisce con l'essere equiparato, per quanto riguarda l'ingresso in un Paese, a un qualsiasi straniero privo di particolari status e ciò potrebbe sottoporlo a sanzioni o procedure attuate per gli ingressi illegali (mentre, come vedremo, il rifugiato che entra irregolarmente in un Paese non è da considerarsi "clandestino").

La Convenzione adottata a New York sembra presentare lacune anche per quanto riguarda l'allontanamento del soggetto: se per i rifugiati si distinguono i casi di espulsione da quelli di allontanamento, nel testo dedicato agli apolidi, invece, ci si occupa solo del primo aspetto, all'articolo 31. In base a questa norma l'apolide regolare può essere espulso solo per motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico ma gli Stati devono comunque garantire all'espulso la possibilità di presentare ricorso o produrre prove a suo favore, di farsi rappresentare e avere il modo e il tempo di chiedere ospitalità a un altro Paese.

Ultimo aspetto su cui soffermarsi, la naturalizzazione: in base all'articolo 32 gli Stati contraenti dovrebbero facilitare "entro i limiti del possibile, l'assimilazione e la naturalizzazione degli apolidi", cercando in ogni modo di accelerare le procedure e, contemporaneamente, ridurre le tasse previste per la procedura.

Come si vedrà quando si toccherà il tema della cittadinanza, la possibilità per uno straniero di diventare "italiano", anche attraverso la naturalizzazione, è difficile e complicata e non esente da discriminazioni basate sull'appartenenza o meno a uno Stato membro dell'Unione Europea. Tuttavia la legge 91/1992, all'articolo 16, prevede, per gli apolidi regolarmente presenti sul territorio, gli stessi diritti civili dei cittadini italiani e la sottoposizione alle medesime leggi (compreso l'obbligo militare), a prescindere da un eventuale acquisto di cittadinanza per naturalizzazione.

Resta comunque la difficoltà di dimostrare lo status di apolidia, cioè che nessuno Stato riconosca e voglia il soggetto in questione come suo cittadino. Per questo motivo si è cercato di semplificare l'iter per ottenere il riconoscimento di questa condizione, differenziando i casi di apolidia originaria da quella successiva.

⁴ Cfr. articoli 27 e 28

Nel primo caso la persona dovrà dimostrare di non essere cittadino del Paese in cui è nato, di quello dei genitori, dello Stato dove risiede o di quello per il quale presta servizio. Nel secondo invece bisognerà dimostrare la perdita della propria cittadinanza originaria, non seguita dall'acquisto di una nuova, e la permanenza stabile sul territorio del Paese al quale ci si rivolge per ottenere il riconoscimento.

1.2 Il rifugiato: lo straniero che fugge da una persecuzione⁵

Meritevole di attenzione è un altro gruppo di stranieri, persone che lasciano le loro case per raggiungere Paesi sicuri: si tratta della categoria dei rifugiati.

A occuparsene per la prima volta è stata la già ricordata “Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati” del 1951, ratificata dall'Italia con legge 722/1954: questo testo verrà modificato dal Protocollo di New York del 1967 in quanto il documento originario era applicabile solo ai cittadini europei e solo per avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951.

In base all'articolo 1A(2) è da considerarsi rifugiato “chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”.

La definizione presenta alcuni termini poco chiari e di difficile interpretazione: la persona che ha diritto a ottenere lo status di rifugiato deve risultare priva di qualsiasi protezione da parte del suo Paese d'origine e deve aver subito una violazione di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti. Si tratta dunque di una persecuzione soggettiva e personale, che riguarda specificatamente il richiedente e non legata a una sua generica appartenenza a un gruppo definito o a presunte discriminazioni razziste, senza contemporanea violazione di diritti fondamentali generalmente riconosciuti.

Il “timore fondato” è basato su un elemento di natura soggettiva (il timore stesso) e uno di natura oggettiva (la fondatezza). Per questo motivo è fondamentale un esame individuale per il rilascio dello status di rifugiato: se il timore d'essere perseguitato è strettamente individuale e legato a vicende personali non sono possibili valutazioni “di gruppo” o generali. Tuttavia,

⁵ Questo paragrafo si riferisce in parte all'intervento della dott.ssa Garri di Amnesty International tenutosi il 28 ottobre 2015 all'Università di Bologna durante la lezione di “Diritti umani, costituzioni, istituzioni” e intitolato “Fortezza Europa e diritti umani dei rifugiati e migranti”.

sia a livello europeo che italiano, è molto difficile che questo accada, scegliendosi invece la strada di analisi sommarie: il nostro Paese è stato proprio condannato per aver eseguito una serie di espulsioni collettive (tra l'altro vietate dal diritto comunitario), chiaramente senza preoccuparsi della possibile richiesta d'asilo che le persone espulse avrebbero potuto formulare.

Anche il concetto di "persecuzione" può destare problemi interpretativi: inizialmente diversi Paesi firmatari hanno ritenuto che solo lo Stato e il suo governo potessero macchiarsi di atti persecutori e violenti nei confronti dei propri cittadini. Col tempo il concetto si è fortunatamente ampliato, anche alla luce dei numerosi fatti storici più recenti, dalle guerre per motivi religiosi alle discriminazioni legate a determinati orientamenti sessuali o opinioni politiche: in questo modo i soggetti che denunciano persecuzioni per appartenenza a determinati gruppi sociali o religiosi o a clan "rivali" di quelli che controllano il Paese di provenienza possono, se dimostrata contemporaneamente anche un'offesa ai diritti inviolabili dell'uomo, ottenere protezione come rifugiati.

Infine il rifugiato deve trovarsi in una situazione tale per cui non è in grado né di volere né di poter chiedere la protezione del suo Stato d'origine. Non vuole perché è lo Stato stesso a perseguirlo e di conseguenza non ha modo di chiedere aiuto. Non può perché il Paese si trova coinvolto in guerre civili o catastrofi e dunque non aiuta i suoi cittadini.

Da questa prima descrizione si può comprendere la difficoltà insita nel riconoscimento dello status: esistono diversi casi in cui non è chiaro il confine tra certezza della persecuzione alla quale il richiedente sarebbe sottoposto, timore a essere oggetto di violenza e volontà o meno di avvalersi della protezione del Paese d'origine.

Ecco così che un omosessuale, cittadino di uno Stato repressivo solo sulla base degli orientamenti sessuali, e una persona vittima di aggressioni per motivi etnici (perché appartenente a minoranze linguistiche, razziali ecc.) sono da considerarsi rifugiati mentre una persona che ritiene di essere controllata dai servizi segreti del proprio Paese per la sua appartenenza a un certo partito non può ottenere protezione, in quanto si tratta di una semplice "proiezione" sulla sua persona di una paura non dimostrata. Lo stesso si può dire per i parenti di persone imprigionate per motivi politici, in quanto manca il "fondato timore" di natura soggettiva, o per chi richiede protezione per motivi di salute (sono previsti, in questi casi, visti particolari) oppure per donne obbligate a matrimoni forzati (si tratta di un caso limite che richiede uno studio approfondito ma non sempre prevede forme di discriminazione).

La Convenzione di Ginevra, come si può capire anche dagli esempi appena riportati, è ormai datata: le situazioni in cui può trovarsi un rifugiato sono molteplici, alcune di difficile

interpretazione. Inoltre ogni Paese dovrebbe cercare, anche attraverso le proprie leggi, di garantire al meglio i diritti dei richiedenti asilo: invece esistono Stati come l'Ungheria, protagonista dei fatti più recenti in materia di immigrazione, che si è dotata nel silenzio generale (compreso quello colpevole dell'Unione Europea) di una Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio del 2012, fortemente etnica e per nulla rispettosa dello status di rifugiato.

Come nel caso della Convenzione sullo status di apolide anche il documento di Ginevra prevede una serie di limitazioni per i richiedenti, escludendo dal gruppo dei beneficiari chi ha volontariamente domandato la protezione del Paese persecutore o ne ha riacquisito la cittadinanza oppure chi è ritornato nel Paese d'origine o ha cessato di essere vittima di atti persecutori o, infine, chi ha acquistato una nuova cittadinanza, diversa da quella del Paese al quale si rivolge, e che gli garantisce, comunque, protezione⁶.

Naturalmente la Convenzione non si applica, di principio, a quelle categorie di soggetti già descritti nel precedente paragrafo, quindi coloro che si sono macchiati di gravi crimini o atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite⁷. Il testo appare molto simile a quello degli apolidi, che probabilmente lo ha preso ad esempio: anche nel caso dei rifugiati, quindi, sono previsti una serie di diritti e doveri, a partire dal divieto di discriminazione e dalla libertà di religione⁸. Il rifugiato regolare può inoltre spostarsi liberamente sul territorio nazionale, risiedervi e ricevere i documenti d'identità e i titoli di viaggio necessari per un'eventuale uscita dal Paese⁹.

Interessante è la previsione per il rifugiato, a differenza dell'apolide, di garanzie particolari per quanto riguarda il suo ingresso nel Paese e l'eventuale allontanamento: l'articolo 31 si preoccupa della speciale condizione in cui può trovarsi un rifugiato "irregolare" ovvero una persona che ha diritto a fare domanda per il riconoscimento del suo status ma è entrata nel Paese ospitante in modo illegale. In questo caso lo Stato non potrà, se naturalmente la persona in questione si rivolge prontamente alle autorità o se giunge da territori che minacciavano la sua sicurezza, prevedere sanzioni penali. Queste persone, fintanto che non sarà accertato il loro status, potranno essere limitate nei loro spostamenti, ospitandole in apposite strutture: è il caso dei CARA, i "Centri di accoglienza per i richiedenti asilo" (da non confondere coi CDA – Centri di accoglienza e coi CIE – Centri di identificazione ed espulsione), strutture non di carattere detentivo e parzialmente aperte, nelle quali ospitare i richiedenti durante l'esame della loro domanda. La permanenza all'interno del

⁶ Cfr. articolo 1C

⁷ Cfr. articolo 1F

⁸ Cfr. articoli 2, 3 e 4

⁹ Cfr. articoli 26, 27 e 28 con gli omonimi articoli della Convenzione sullo status di apolide

centro dovrebbe essere breve, poco più di un mese, ma in realtà i rifugiati vivono per più tempo nella struttura in quanto le commissioni territoriali che hanno il compito di esaminare le loro richieste impiegano a volte anche un anno prima di giungere a una decisione definitiva (senza considerare i possibili ricorsi presentati da rifugiati ai quali viene negato il riconoscimento e che finiscono per allungare l'iter del procedimento).

La Convenzione, all'articolo 32, si occupa anche dell'eventuale allontanamento del rifugiato: l'allontanamento del rifugiato regolare è possibile solo per motivi di sicurezza e ordine pubblico, conformemente alla legge, e bisogna garantire alla persona il diritto a presentare ricorso all'autorità competente. Se questo era però previsto anche per l'apolide diverso è il discorso per quanto riguarda il divieto di espulsione, sancito all'articolo 33 e non considerato per gli stranieri privi di cittadinanza: il rifugiato non potrà, infatti, essere espulso o respinto verso Paesi in cui potrebbero essere minacciata la sua libertà e la sua vita per motivi di razza, religione, cittadinanza o appartenenza a un determinato gruppo sociale o politico (con l'eccezione di rifugiati che costituiscono un pericolo alla sicurezza del Paese in cui risiede).

Si tratta della garanzia di *non refoulement* (traducibile in italiano come "divieto di respingimento"): non quindi di una garanzia di asilo per il rifugiato ma solo l'impossibilità di essere inviati verso un Paese non sicuro e pericoloso, restando, fino all'eventuale termine del pericolo, nello Stato ospitante. Di conseguenza è permesso il trasferimento dell'individuo, anche contro la sua volontà, verso un altro Paese sicuro: ciò pone il problema del cosiddetto *refoulement indiretto o a catena* che si ha quando uno Stato invia il rifugiato a un altro che a sua volta lo rimpatria nel Paese d'origine, dove rischia persecuzioni, oppure verso un terzo Paese ancora, comunque insicuro. Il primo Paese, quello ospitante il rifugiato, dovrebbe in questi casi preoccuparsi dei precedenti dello Stato nel quale trasferisce il richiedente asilo: se questo si è già reso protagonista di rimpatri e comportamenti scorretti o intrattiene relazioni con Paesi non rispettosi dei diritti umani non dovrebbe entrare nel "gioco" del *refoulement indiretto*.

Tuttavia va ricordato che il *refoulement* è possibile sia in casi di flussi massicci di profughi, in grado di mettere in pericolo il Paese ospitante, sia per il rimpatrio di soggetti che devono scontare pene, compresa quella di morte, frutto di processi legali e legittimi. L'articolo 33 sul divieto di *refoulement* vale anche all'esterno delle frontiere, prima dell'accesso concreto dello straniero nel Paese, durante i controlli che le forze di polizia di confine possono svolgere per contrastare i flussi migratori irregolari.

Per la legge 91/1992 il rifugiato è equiparato all'apolide per quanto riguarda l'applicazione delle norme sulla cittadinanza, esclusi gli obblighi militari (ai quali, invece, gli apolidi sono soggetti). È uno dei pochi riferimenti rinvenibili nella legislazione ordinaria per quanto riguarda i rifugiati: altri sono rintracciabili nella legge 39/1990, nota come Legge Martelli, tra i primi testi a occuparsi di stranieri presenti a vario titolo sul territorio italiano e sostituita negli anni successivi da altri testi di legge.

La Convenzione di Ginevra andrebbe riformulata e innovata perché non riesce più a fotografare la situazione attuale caratterizzata da un numero sempre più alto di conflitti, guerre e fughe di persone, non solo richiedenti asilo ma anche semplici "migranti economici" alla ricerca di lavoro e migliori condizioni di vita (e verso i quali si rivolgono le maggiori critiche e comportamenti discriminatori). Gli stessi aspetti messi in luce precedentemente (giustificato timore, persecuzione, non volere o non poter rivolgersi allo Stato di residenza) sono ancora oggi oggetto di difficile interpretazione e creano non pochi problemi: a soccorrere è la politica europea sul tema migratorio che ha cercato di prevedere diverse forme di protezione sulla base delle caratteristiche del richiedente.

Il primo documento che va sicuramente considerato nel trattare la materia dei richiedenti asilo è la direttiva 2011/95/UE "recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta".

La direttiva cerca di mettere ordine nell'intricata materia dei rifugiati delineando le competenze dell'Unione in materia e disciplinando l'iter che i Paesi membri devono seguire nella valutazione delle domande prevedendo, ad esempio, che tra gli elementi da considerare ci siano anche la situazione individuale e le circostanze personali del richiedente o che vengano comunque ritenute ammissibili, seppur non validamente dimostrate, le prove portate da immigrati che, tra gli altri aspetti, "hanno compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda" o sono "in generale attendibili"¹⁰.

Inoltre nel Capo III, dedicato ai requisiti per essere considerato rifugiato, si specifica meglio il concetto di "persecuzione", fonte di diversi problemi nella formulazione originaria della Convenzione di Ginevra. Sono da considerarsi atti di persecuzione quelli di natura così grave o di frequenza tale da provocare una violazione dei diritti umani fondamentali oppure la somma di altri diversi atti che però hanno il medesimo impatto sui soggetti provocando quindi

¹⁰ Cfr. articolo 4

sempre una violazione di diritti. Gli atti sono dettagliatamente elencati, spaziando dalla violenza fisica a quella sessuale e psichica, arrivando a violenze dirette a gruppi specifici di soggetti come donne e bambini: nel considerare gli atti persecutori ai quali i richiedenti protezione sono stati sottoposti, gli Stati membri devono tener conto di vari aspetti, dalla religione alla razza, dalla nazionalità all'appartenenza politica o a determinati gruppi sociali¹¹. La valutazione positiva della domanda comporta il rilascio di un permesso di soggiorno valido per un periodo di almeno tre anni e rinnovabile salvo motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

Va ricordato che nel 2013 sono state pubblicate due nuove direttive, le numero 32 e 33, che hanno provveduto all'abrogazione di precedenti direttive (la 2003/9/CE e la 2005/85/CE) recanti norme minime per l'attribuzione e la revoca dello status di rifugiato e per l'accoglienza dei richiedenti asilo: i nuovi documenti, anche alla luce delle novità introdotte a livello comunitario in materia, si occupano, passo a passo, di tutte le procedure per concedere o meno ai richiedenti la protezione internazionale (cioè lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria) e, lette con la direttiva 2011/95, permettono di avere una interpretazione più attuale e completa della Convenzione di Ginevra.

Da non confondere col rifugiato è il richiedente protezione sussidiaria, descritto a partire dal Capo V della già citata direttiva 2011/95/UE: si tratta di un grado di protezione ancora diverso, previsto dall'Unione per soggetti vittime sempre di situazioni pericolose ma di natura differente rispetto a quelle che vedono protagonisti i richiedenti lo status di rifugiato. Questo status viene riconosciuto a chi è suscettibile di essere vittima di un danno grave, consistente nella condanna o esecuzione della pena di morte, in torture, altre forme di pene o trattamenti inumani o degradanti o, infine, nella minaccia grave e individuale alla vita o alla persona dovuta a violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale¹². Il permesso di soggiorno rilasciato in questo caso è rinnovabile, valido per almeno un anno e, dopo il rinnovo, per altri due anni, salvi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

Chi gode di questi status (rifugiati e protezione sussidiaria) non può ottenere il permesso come soggiornante di lungo periodo, un'altra condizione riconosciuta dall'Unione agli stranieri regolari e da tempo presenti sul territorio: anche gli studenti e coloro che si trovano nel Paese temporaneamente (come lavoratori stagionali e simili) non possono essere considerati tali.

¹¹ Cfr. articoli 9 e 10

¹² Cfr. articolo 15

Per essere riconosciuti soggiornanti di lungo periodo bisogna soggiornare, alla data di presentazione della domanda, da almeno 5 anni nel Paese, ininterrottamente e legalmente. I Paesi ospitanti possono inoltre richiedere il soddisfacimento di determinati requisiti: assicurazioni mediche per sé e i familiari, risorse economiche sufficienti a non rivolgersi all'assistenza statale e integrazione nella società, come previsto dalla legislazione nazionale. Lo status può essere negato solo per motivi di sicurezza o ordine pubblico ma non per motivi economici: la non accettazione deve essere dovuta a casi di vera pericolosità e va considerato anche il legame della persona col Paese nel quale soggiorna.

Dopo la presentazione dei documenti necessari e l'accoglimento della domanda, allo straniero viene riconosciuto lo status che è permanente: il permesso di soggiorno materiale che viene consegnato è valido almeno 5 anni e prorogabile automaticamente alla sua scadenza. Lo status può essere perso o revocato in particolari casi, tra questi dopo il soggiorno prolungato in un altro Stato o se si diventa un pericolo per il Paese ospitante o se si viene allontanati. I soggiornanti di lungo periodo godono di numerosi diritti uguali, in tutto e per tutto, a quelli dei cittadini nazionali, tra i quali la formazione scolastica e professionale, l'esercizio di attività lavorative e le agevolazioni fiscali. È possibile lasciare il Paese ospitante per trasferirsi temporaneamente in un altro Stato membro, anche per periodi superiori a 3 mesi, purché il soggiornante consegni al secondo Paese la documentazione necessaria. Anche nel nuovo Stato ospitante è possibile godere di diritti e tutele non inferiori a quelli dei cittadini, così come è possibile, per motivi di sanità pubblica, pubblica sicurezza e ordine pubblico, essere allontanati.

Ultimo caso gli sfollati, richiedenti protezione temporanea: questi verranno trattati nel prossimo paragrafo dedicato agli stranieri irregolari in quanto troppo spesso vengono, a torto, considerati tali.

Per concludere, l'Unione, in questi anni, ha interpretato e cercato di favorire la lettura e l'applicazione della Convenzione di Ginevra e ha tentato di garantire tutele e protezione a tutte le categorie di persone bisognose che bussavano alle sue porte. Tuttavia è rimasto "tagliato fuori" il grande gruppo dei migranti economici, coloro che lasciano i propri Paesi d'origine per migliori condizioni di vita e non per fuggire da persecuzioni, guerre o violenze. Senza dimenticare diversi fattori che oggi portano molte persone ad abbandonare le loro case per l'Europa, come catastrofi naturali, cambiamenti climatici, carestie ed epidemie.

La speranza è che l'Europa e i diversi Stati comincino a riflettere sulla questione, prevedendo anche forme di aiuto "sul posto", direttamente nel Paese d'origine: il rischio è che il silenzio provochi un ulteriore ritardo e che, come sta accadendo già oggi per i rifugiati e le

altre categorie tutelate, anche queste altre persone si vedano respinte o, peggio ancora, discriminate. Già oggi i migranti economici sono protagonisti dei discorsi politici perché, non scappando da guerre o torture, ma solo per lavoro, vengono descritti negativamente come soggetti pericolosi e visti come una delle cause dell'attuale crisi economica e lavorativa. Se consideriamo che anche gli stessi rifugiati sono oggi uno dei motivi principali di scontri tra Paesi membri è comprensibile temere che lo stessa situazione possa replicarsi nei prossimi anni con gli stranieri vittime delle catastrofi ambientali, di carestie o di epidemie.

1.3 Clandestino: lo straniero irregolare

Nel linguaggio comune e mediatico è raro sentir parlare di stranieri come apolidi o titolari di protezione sussidiaria: più diffuso, anche se ancora limitato, è l'uso del termine rifugiato, spesso però adottato in modo scorretto o indiscriminato vista anche la difficoltà, chiarita nel precedente paragrafo, di definire tale status. Più facilmente si sente parlare di clandestini, un termine altamente discriminatorio perché, anche a causa di una certa politica che ha criminalizzato la posizione dello straniero presente irregolarmente sul territorio, tende a legare il concetto di "non cittadino" a quelli di "pericolo", "illegalità", "diversità".

Generalmente col termine clandestino ci si vuole riferire a persone presenti irregolarmente sul territorio nazionale: questo significa che nella categoria rientrano persone entrate violando le leggi sull'immigrazione oppure persone che hanno avuto un accesso regolare al nostro Paese ma sono rimaste anche dopo lo scadere del permesso di soggiorno diventando così dei soggiornanti irregolari. Si tratta in questo caso di *overstayers* (il termine richiama una permanenza che si prolunga oltre la validità del permesso di soggiorno) o, in generale, di persone prive di documenti e come tali, suggeriscono tra gli altri i membri di Redattore Sociale (2013, 48 e ss.), vanno chiamati.

È però importante ricordare che non esiste, a differenza dell'apolide o del rifugiato, lo status di clandestino: solo il Trattato di amicizia fra l'Italia e la Libia¹³ parla di immigrazione

¹³ Il "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la grande Giamahiria araba libica popolare socialista" è stato firmato il 30 agosto 2008 dall'allora premier italiano Silvio Berlusconi e dal dittatore libico Muammar Gheddafi ma la sua validità è cessata con la guerra in Libia del 2011. Il trattato, che dovrebbe favorire il "rafforzamento della pace, della sicurezza e della stabilità, in particolare nella regione del Mediterraneo", in realtà sancisce una vera e propria sottomissione del nostro Paese "all'amica Libia": non solo l'Italia si impegna a versare 250 milioni di dollari l'anno, per 20 anni (in totale 5 miliardi), per la realizzazione di infrastrutture ma sono previste anche altre "Iniziativa Speciali" (come cure mediche per vittime di mine, borse di studio, costruzione di case ecc.). L'articolo 19 si occupa di immigrazione classificandola, per la prima e unica volta, come clandestina: la particolarità sta nell'accostamento della materia a quella della "lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti". La lotta all'immigrazione clandestina viene

clandestina, mentre gli altri testi legislativi parlano di “ingresso illegale”, “soggiorno illegale”, “immigrazione illegale”. Ciò non toglie che numerose leggi, in particolare quelle adottate dai diversi governi Berlusconi specie in accordo con il partito della Lega Nord, abbiano rafforzato l’idea del clandestino come criminale, perseguendo penalmente l’immigrato irregolare e privandolo di diritti fondamentali.

Altro errore che si tende a compiere è quello di ritenere il richiedente asilo un immigrato irregolare: come già chiarito nel precedente paragrafo lo straniero che giunge e entra nel territorio dello Stato violando le leggi in materia di immigrazione non va punito come irregolare se è titolato a richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato.

Anche gli sfollati, la cui accoglienza viene disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE (intitolata “sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi”), non possono essere considerati clandestini, pur non essendo vittime di persecuzione come i rifugiati.

La direttiva li definisce come “cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d’origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all’appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso”. Si tratta, nello specifico, di “persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica” o che “siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni”. La direttiva si preoccupa di afflussi massicci, quindi arrivi numerosi di persone con tali caratteristiche e che hanno, per questo motivo, il diritto a ottenere protezione temporanea, cioè una “tutela immediata”, della durata di un anno e prorogabile

attuata grazie a controlli alle frontiere terrestri libiche operate da personale italiano, pagato per il 50% dal Governo italiano e per la restante metà da presunti aiuti dell’Unione Europea. Si è voluto far passare non solo il concetto dell’immigrato come clandestino, come persona che agisce nell’ombra perché ha qualcosa, naturalmente di negativo, da nascondere, ma si è accostata la figura dell’irregolare a quella del criminale, dedito pertanto al terrorismo e al traffico di droghe.

Quello che non si è voluto vedere è non solo il fatto che la collaborazione tra i Paesi non c’è stata e non è mai iniziata (la maggior parte degli sbarchi sulle nostre coste arrivava e arriva proprio dalla Libia), ma soprattutto è difficile parlare di sicurezza, di pace e di sviluppo con un Paese che non solo non ha mai firmato la Convenzione di Ginevra sui rifugiati ma che è anche ai primi posti per quanto riguarda la violazione dei diritti umani. Molte delle persone giunte in Europa attraverso la rotta del Mediterraneo hanno denunciato violenze subite nelle coste libiche, nel silenzio generale del Governo e delle forze di sicurezza. Sulla base del Trattato l’Italia insieme alla polizia libica ha praticato alcuni respingimenti collettivi al largo delle proprie coste: respingimenti illegali e condannati dall’Europa perché non tenevano conto della possibile richiesta d’asilo che i migranti avrebbero potuto formulare e, soprattutto, portavano queste persone a essere respinte verso un Paese non sicuro, in violazione del diritto di *non refoulement*.

automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno, senza negare un possibile riconoscimento d'asilo successivo.

Il punto problematico risiede nell'accertamento necessario per definire una serie di arrivi come flusso massiccio di sfollati¹⁴: questo deriva da una decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione che esamina a sua volta le richieste presentate dagli Stati membri perché si avvii la procedura di riconoscimento. La decisione del Consiglio deriva dall'analisi di una serie di elementi: la situazione concreta dei movimenti di sfollati, l'opportunità o meno di garantire la protezione temporanea (che sostituirebbe così forme diverse, come aiuti nei Paesi d'origine degli sfollati), le informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti.

A differenza dell'apolide, del rifugiato, dello sfollato e delle altre categorie prima presentate, lo straniero irregolare va rimpatriato nel Paese d'origine. A livello europeo è la direttiva 2008/115/CE a occuparsi del "rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare" nel rispetto però, va ricordato, della tutela dei diritti fondamentali della persona, in particolare il diritto di *non refoulement*¹⁵.

Il rimpatrio non è possibile nei confronti di cittadini irregolari per il Paese ma dotati di permessi di soggiorno di altri Stati membri (verso i quali devono essere condotti), oppure accolti da Paesi coi quali sono stati firmati accordi bilaterali. La misura non è ammessa neppure per coloro che abbiano inoltrato richiesta per un permesso di soggiorno o ai quali sia concesso, su libera decisione dello Stato stesso, un permesso per motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura.

È prevista la forma della partenza volontaria¹⁶ che prevede un periodo tra i 7 e i 30 giorni (prorogabili in casi particolari) per l'abbandono del Paese: è possibile, se sussiste il pericolo di fuga, obbligare lo straniero a presentarsi periodicamente alle autorità oppure ridurre il periodo per la partenza o vietarlo del tutto. Misure coercitive¹⁷ sono ammesse solo se rispettano il principio di proporzionalità e non prevedono un eccessivo uso della forza. I divieti di reingresso sono possibili in caso di rimpatrio non rispettato o assenza del periodo precedente la partenza volontaria ma anche in altre diverse situazioni: non può superare i 5 anni, a meno che la persona non rappresenti un pericolo per il Paese.

¹⁴ Cfr. articolo 5

¹⁵ Cfr. paragrafo sui rifugiati

¹⁶ Cfr. art. 7

¹⁷ Cfr. art. 8 comma 4

È possibile, in caso di pericolo di fuga o non partecipazione dello straniero alle pratiche di identificazione e allontanamento, prevedere forme di trattenimento della persona in centri di permanenza temporanei o, in casi eccezionali, all'interno di strutture detentive ma separando gli stranieri dai carcerati. Particolare attenzione va prestata ai minori non accompagnati: l'interesse superiore del fanciullo, come sancito anche dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989, vieta il trattenimento all'interno di strutture inadeguate, senza sorveglianza o personale qualificato, o senza la possibilità di svolgere attività ludiche ed educative¹⁸. Il rimpatrio e l'allontanamento vanno decisi preoccupandosi della situazione del minore: andrà accertato, prima di fargli lasciare lo Stato, che il bambino abbia parenti o tutori nel Paese d'origine, o, in mancanza di questi, ci sia disponibilità in strutture apposite¹⁹.

1.4 Il particolare status dei cittadini comunitari

Diverso è il caso dei cittadini comunitari, oggi dell'Unione Europea, che si spostano in un altro Stato membro: a loro vengono riconosciute maggiori garanzie e tutele, per la maggior parte uguali a quelle del cittadino di quello stesso Stato. Questa particolare condizione è dovuta all'istituzione, da parte del Trattato di Maastricht, della cittadinanza europea, complementare a quella già posseduta. Per essere cittadini europei basta dunque possedere la cittadinanza di uno Stato membro.

La prima differenza tra cittadini comunitari e cittadini di Paesi terzi è la possibilità di circolare liberamente nel territorio: inizialmente questo diritto era concesso ai soli lavoratori, per attuare quello che i primi Trattati istitutivi dell'allora Comunità Europea definivano come un mercato comune in cui merci, persone e capitali potessero liberamente circolare. Come è stato detto precedentemente non tutti gli stranieri godono di questo diritto: solo i regolari possono vedersi riconosciuta la libertà di circolazione e stabilimento mentre i cittadini di Stati terzi devono essere rimpatriati a meno che non rientrino nelle "categorie" protette prima ricordate (rifugiati, richiedenti protezione sussidiaria e profughi).

È la direttiva 2004/38/CE a occuparsi del "diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri": il cittadino comunitario che si rechi in un altro Paese può infatti essere raggiunto da un familiare (il cosiddetto ricongiungimento) e ha naturalmente diritto a lasciare liberamente il proprio Paese d'origine senza alcuna limitazione. L'ingresso nello Stato ospitante non

¹⁸ Cfr. articolo 17 della direttiva

¹⁹ Cfr. articolo 10

richiede nessuna formalità o documentazione particolare se non il possesso di un documento d'identità o di un passaporto valido: questi sono gli unici requisiti necessari anche per il soggiorno della durata massima di tre mesi²⁰.

Soggiorni superiori sono possibili, invece, per categorie particolari di cittadini: lavoratori subordinati e autonomi o studenti, dotati di assicurazioni per malattia e risorse economiche sufficienti (per evitare di diventare un onere a carico dello Stato) oppure parenti di cittadini membri con le medesime caratteristiche. Diversamente, nel caso di stranieri non studenti o lavoratori, i requisiti indispensabili rimangono le risorse economiche e l'assicurazione.

Nel caso di soggiorni superiori ai 3 mesi gli Stati membri possono prevedere l'iscrizione dei cittadini presso le autorità competenti, richiedendo unicamente le informazioni e i documenti necessari per dimostrare il proprio status di studente o lavoratore o in grado di verificare il reale possesso delle risorse economiche o dell'assicurazione.

Il cittadino comunitario che dimori continuativamente da più di 5 anni in uno Stato ha diritto al soggiorno permanente e questo può essere riconosciuto anche ai parenti che lo hanno raggiunto, seppur privi di cittadinanza di uno Stato membro.

Il cittadino comunitario può essere limitato nella sua libertà di circolazione e stabilimento solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Se quest'ultimo caso è più "raro" (le malattie che possono impedire l'ingresso sono quelle "epidemiche, infettive o parassitarie contagiose" definite dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e citate all'articolo 29), gli altri due sono più facilmente soggetti a usi impropri da parte dello Stato per la difficoltà di definizione. Per questo motivo il comma 2 dell'articolo 27 ricorda che è necessario ricorrere al principio della proporzionalità quando si adottano provvedimenti per ordine pubblico o pubblica sicurezza. Le condanne penali, allora, non costituiscono un motivo sufficiente per l'allontanamento del cittadino e anche i comportamenti posti in essere devono rivelarsi realmente pericolosi per il Paese. L'allontanamento è quindi possibile solo in gravi e circostanziati casi, a maggior ragione se il cittadino è minorenne o residente da più di dieci anni. Sulla base delle direttive e delle pronunce della Corte di Giustizia Europea il cittadino comunitario non può subire discriminazioni o trattamenti diversi da quelli previsti per i cittadini nazionali, né sulla base della nazionalità né su altri elementi che però finiscono col prevedere trattamenti inferiori (come garantire servizi o agevolazioni solo a chi risiede sul territorio da un certo periodo di tempo).

²⁰ Cfr. articoli 5 e 6

Come detto precedentemente, il cittadino comunitario che si stabilisca in un altro Paese membro ha diritto al ricongiungimento familiare: in base all'articolo 2 della direttiva 2004/38/CE è da considerarsi "familiare" il coniuge, il partner (se la relazione è stata registrata nel Paese d'origine e viene riconosciuta come matrimonio anche dal Paese ospitante), i figli minori di 21 anni o a carico (compresi quelli del coniuge o partner) e gli ascendenti diretti a carico, sia propri che del partner. Se dotati di passaporto valido i cittadini di uno Stato terzo possono tranquillamente soggiornare per un massimo di 3 mesi nel Paese ospitante e possono prolungare la durata se accompagnano o raggiungono il cittadino comunitario nello Stato ospitante, purché questi possieda i requisiti prima descritti (risorse economiche, assicurazione, status di studente o lavoratore).

Il familiare a sua volta cittadino comunitario, se soggiorna per più di tre mesi, può doversi registrare, mentre a quello proveniente da uno Stato terzo viene consegnata una carta denominata "carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione" della durata di 5 anni. Questa carta non va confusa con la carta di soggiorno permanente, prevista sempre per i familiari non comunitari residenti da almeno 5 anni nel Paese ospitante e rinnovabile ogni 10 anni.

In conclusione, i cittadini comunitari e i loro familiari possono godere di uno status 'privilegiato' rispetto a quello degli stranieri provenienti da Paesi terzi: gli Stati ospitanti devono favorire, oltre che il diritto di ciascuno alla circolazione e al soggiorno, anche il ricongiungimento con la famiglia, inclusi i partner conviventi o i parenti malati e bisognosi di assistenza. Questi diritti, inizialmente previsti per i soli lavoratori, nell'ottica della creazione di un mercato unico, sono stati poi estesi agli studenti e alla totalità dei cittadini comunitari.

Ma non è tutto oro ciò che luccica: anche nell'Unione stessa permangono differenze. Limitazioni alla libera circolazione erano e sono previste per i lavoratori di alcuni Paesi, specialmente dell'Est ed entrati da pochi anni nell'UE, al fine di evitare casi di concorrenza sul mercato: ad esempio è possibile praticare restrizioni per un massimo di 7 anni dal giorno di adesione della Croazia all'Unione (avvenuta nel 2013) e lo stesso era possibile, per il medesimo numero di anni, con Romania e Bulgaria.

1.5 Il percorso a ostacoli per il riconoscimento della cittadinanza italiana: la legge 91/1992 e la recente proposta di modifica

La materia della cittadinanza è molto importante: si potrebbe pensare che uno straniero arrivato in Italia non debba preoccuparsi di nulla se è giunto regolarmente nel Paese e se gli è stato riconosciuto lo status di apolide, rifugiato o beneficiario della protezione sussidiaria o temporanea. In realtà, ancora oggi, nonostante siano stati riconosciuti a diversi livelli (internazionale, europeo, italiano) dei diritti per gli stranieri in generale molte garanzie sono ancora legate al possesso della cittadinanza del Paese ospitante.

Si pensi alla stessa Costituzione che, se prevede certi diritti “per tutti” (ad esempio l’articolo 21 sulla libera manifestazione del pensiero, pur senza dibattiti in materia, come vedremo), altri invece li rivolge ai soli “cittadini” (l’articolo 4 sul diritto al lavoro, il 17 sul diritto di riunione o il 18 sul diritto di associazione). Ma anche le leggi non sono da meno: ecco che uno straniero, pur se regolare, non può ambire al ruolo di direttore responsabile di un giornale oppure, secondo la Bossi – Fini prima e il pacchetto sicurezza poi, all’irregolare possono essere limitati la libertà personale e i movimenti (attraverso la detenzione nei CIE) o addirittura essere impedito l’esercizio di diritti fondamentali, come il matrimonio.

Per questo motivo si ritiene importante analizzare l’acquisto della cittadinanza italiana, per cercare di capire se si tratta di un percorso semplice oppure complesso, in grado di fronteggiare una realtà fatta sempre più di giovani stranieri non più tali perché arrivati in Italia da piccoli o, più spesso, nati qui, e frequentanti le nostre scuole.

Solitamente si tende a suddividere l’acquisizione della cittadinanza in due categorie: *ius sanguinis* e *ius soli*. Nel primo caso si diventa cittadini “per sangue”, essendo figli di persone a loro volta cittadine oppure da queste adottate o riconosciute successivamente. Nel secondo la cittadinanza si acquista più semplicemente perché si nasce sul territorio dello Stato (è il caso degli Stati Uniti e dell’Inghilterra): in questo caso i cosiddetti “immigrati di seconda generazione” divengono automaticamente cittadini.

In Italia vige la regola dello *ius sanguinis*: per l’articolo 1.1 par. a della legge 91/1992, recante nuove norme sulla cittadinanza, diventa automaticamente italiano per nascita il figlio di padre o madre cittadino. È necessario ricordare, però, che la questione è stata sempre poco considerata: l’ultima legge a occuparsi della materia, prima di quella del 1992, era datata 1912 e conteneva una serie di norme discriminatrici, soprattutto nei confronti delle donne, come

l'impossibilità dello *iure sanguinis ex matre*, cioè la possibilità di ottenere la cittadinanza automatica per i figli di sola madre cittadina.

L'acquisto automatico, volto a impedire casi di apolidia e strizzante l'occhio, in questo caso, allo *ius soli*, è previsto anche dal paragrafo *b* e dal comma 2 del medesimo articolo: in questo modo la cittadinanza è prevista per nati in Italia da genitori apolidi o ignoti o che non seguono la cittadinanza già posseduta dai genitori. Lo stesso vale per il figlio di ignoti trovato in territorio italiano se non si riesce a provare l'esistenza di una diversa cittadinanza.

Gli ultimi casi di automaticità sono disciplinati dai successivi articoli mentre quelli ancora dopo si occupano di altre modalità d'acquisto come la naturalizzazione, lo *iuris communicatio* e la cittadinanza per gli stranieri presenti in Italia.

In base all'articolo 2 la cittadinanza è acquisita anche dopo il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale del figlio minore: nel caso di maggiorenni devono essere loro stessi a richiedere, se vogliono, la cittadinanza italiana, entro un anno dal riconoscimento o dichiarazione, conservando, nel frattempo, la propria cittadinanza. Anche nel caso di adozione (sia pre che post 1992, anno di entrata in vigore della legge), vale la regola dell'acquisto automatico di cittadinanza ma ancora una volta con la discriminazione dei maggiorenni: questi possono avviare l'iter per la naturalizzazione ma se la pratica di adozione era iniziata quando erano ancora minori e si è conclusa compiuti i 18 anni allora è possibile ottenere lo stesso trattamento dell'adottato minorenni.

A partire dall'articolo 4 cominciano le norme per noi più interessanti: finora, infatti, nessuna di queste si è preoccupata dello straniero presente in Italia, a parte la previsione sulle adozioni. In questo articolo i non italiani fanno finalmente capolino: la norma si occupa dell'acquisto di cittadinanza per beneficio di legge, in presenza di determinate caratteristiche, con l'ipotesi di filiazione o nascita sul territorio italiano. Si vuole in questo modo beneficiare un soggetto che, seppur straniero, ha però rapporti più stretti con l'Italia che col suo Paese d'origine.

Nel caso della filiazione (art. 4.1) è previsto che lo straniero o apolide discendente da un italiano per nascita (quindi in tutto e per tutto di stirpe italiana) possa ricevere la cittadinanza solo se la richiede e se ha prestato servizio militare per il nostro Paese oppure ha svolto un pubblico impiego alle dipendenze dell'Italia. Lo stesso iter è previsto anche per stranieri o apolidi, sempre discendenti di un italiano, che, compiuti i 18 anni e residenti sul nostro territorio da almeno due anni, richiedano, entro un anno dalla maggiore età, la cittadinanza.

Il comma 2 disciplina invece il caso di cittadinanza per beneficio di legge col presupposto di nascita sul territorio: lo straniero privo di legami di parentela con cittadini italiani ma nato

in Italia ottiene la cittadinanza se ha risieduto sul territorio senza interruzioni fino alla maggiore età e dichiara, entro un anno, di voler diventare cittadino.

Ancora diverso è il caso di cittadinanza acquistata per naturalizzazione: in base all'articolo 9 il Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e su proposta del Ministro dell'Interno, può concedere la cittadinanza sulla base del possesso di determinati requisiti, generalmente la durata del soggiorno in Italia. Ecco così che allo straniero di origine italiana, da parte di madre, padre o di un parente di secondo grado, o nato nel territorio della Repubblica, bastano tre anni di residenza legale per avviare l'iter di naturalizzazione.

Il maggiorenne straniero adottato da un cittadino italiano, invece, deve risiedere legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni, successivi all'adozione, e sempre cinque anni di residenza legale servono all'apolide per ottenere la cittadinanza. Allo straniero che ha prestato servizio alle dipendenze dell'Italia non serve un quinquennio di residenza ma, appunto, di servizio. Decisamente meglio va al cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea al quale bastano solo 4 anni di residenza legale mentre allo straniero ne servono ben 10.

La cittadinanza per naturalizzazione, va ricordato, non è "certa": si tratta di un atto pienamente discrezionale che prende in esame diversi elementi, dalle ragioni della richiesta alla capacità del soggetto di mantenere sé e la famiglia, da precedenti condanne penali al radicamento nella società. Tuttavia il decreto di concessione è privo di effetti se, entro sei mesi, la persona non presta il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi italiane.

Ultimo caso, previsto dall'articolo 5, la cittadinanza a seguito di matrimonio: la norma è stata inasprita nel tempo per limitare i matrimoni fittizi e di comodo organizzati appositamente per ottenere la cittadinanza italiana. La legge del 1992 ha modificato la precedente norma del 1912 che discriminava in base al sesso: mentre la moglie straniera di cittadino italiano acquistava immediatamente la cittadinanza lo stesso non valeva per il marito di un'italiana che, anzi, perdeva la propria cittadinanza per acquistare quella del marito. Inoltre, mentre questa legge prevedeva un acquisto automatico di cittadinanza, oggi, in caso di matrimonio, è l'interessato a dover fare richiesta anche se il provvedimento amministrativo che ne consegue è meno "discrezionale" di quello per la naturalizzazione e va quasi sempre a buon fine.

La formulazione originaria dell'articolo 5 prevedeva, per l'acquisto della cittadinanza, appena sei mesi di residenza legale sul territorio della Repubblica dopo il matrimonio: le modifiche introdotte dalla più recente legge 94/2009 hanno aumentato il periodo richiesto

proprio per evitare possibili matrimoni di comodo. Oggi, quindi, lo straniero che sposa un cittadino italiano potrà ottenere la cittadinanza solo se risiede legalmente da almeno due anni sul territorio o, se residente all'estero, dopo tre anni. Sempre nell'ottica di differenziazione tra matrimoni fittizi e reali, è previsto un dimezzamento dei termini richiesti in presenza di figli naturali o adottati dalla coppia.

Il non possesso della cittadinanza italiana provoca agli stranieri, soprattutto i più giovani, nati in Italia o arrivati qui da piccoli, una serie di disagi burocratici: tra i tanti l'impossibilità di viaggiare, anche solo per raggiungere Paesi vicini, come l'Inghilterra, oppure limitazioni importanti per quanto riguarda soggiorni studi all'estero, partecipazione a progetti come l'Erasmus o il beneficio di borse di studio previste per i soli italiani.

Per questo motivo si sono succedute, negli anni, una serie di proposte di modifica della legge 91/1992: l'ultima di queste (A.S. 2092), datata 2015, sembrava promettente dal punto di vista di un pieno riconoscimento dei diritti soprattutto per i giovani stranieri nati in Italia o frequentanti un ciclo di studi nel Paese ma, dopo l'approvazione alla Camera lo scorso 13 ottobre, ha finito per arenarsi al Senato.

Il testo, appoggiato dalla sinistra, ha visto i voti contrari delle opposizioni (Lega Nord, Forza Italia e Fratelli d'Italia), mentre il Movimento 5 Stelle si è astenuto, ritenendo il ddl "inutile e vuoto". Naturalmente, come ogni testo di legge, anche questa proposta di modifica presenta punti oscuri o migliorabili ma si tratta pur sempre di un passo avanti per il riconoscimento dei diritti di un gran numero di persone presenti sul nostro territorio e spesso prive di tutela.

Si prevede infatti un ampliamento dello *ius soli* attraverso la modifica dell'articolo 1 della legge 91/1992 con la concessione della cittadinanza ai nati in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno in possesso di un permesso UE per soggiornanti di lungo periodo o titolare del diritto di soggiorno permanente. La dichiarazione di volontà va formulata dal genitore regolarmente soggiornante entro i 18 anni del figlio: nel caso in cui questo non avvenga lo straniero nel frattempo maggiorenne avrà due anni di tempo per fare richiesta, contro il solo anno previsto dalla legge 91/1992.

Il ddl presenta anche una innovativa modalità di acquisto della cittadinanza: lo *ius culturae*. Il minore straniero, nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, e che ha frequentato regolarmente e con successo in Italia un ciclo di studi di almeno cinque anni, ottiene la cittadinanza. Anche in questo caso è il genitore, entro i 18 anni del figlio, a formulare la richiesta, restando sempre valida la possibilità, per l'interessato stesso, di presentare domanda entro due anni dal diciottesimo compleanno.

I ragazzi arrivati in Italia dopo i 12 anni e non ancora maggiorenni potranno invece fare richiesta per la naturalizzazione se residenti regolarmente in Italia da almeno sei anni e dopo aver frequentato con successo un ciclo di studi o un percorso di formazione professionale.

I difetti della legge sono il totale disinteresse per gli adulti e per le pratiche di naturalizzazione che rimangono abbastanza restrittive. Inoltre il requisito del possesso di un permesso UE per soggiornanti di lungo periodo²¹, previsto nell'ipotetico nuovo articolo 1, riduce di molto il numero delle persone che potranno fare richiesta di acquisto di cittadinanza per i loro figli. Anche la naturalizzazione per i ragazzi sopra i 12 anni, sebbene positiva, è pur sempre soggetta alla discrezionalità di chi è deputato a rilasciare il titolo di cittadino. Tuttavia, la possibilità per i più piccoli o i nati nel territorio della Repubblica di diventare italiani grazie alla frequenza di un ciclo di studi è sicuramente un passo avanti per permettere a numerosi "immigrati di seconda generazione" (come vengono spesso chiamati) di avere una vita burocraticamente più semplice e simile a quella dei loro coetanei italiani. Nella speranza, naturalmente, che la discussione del ddl al Senato si sblocchi al più presto.

1.6 Dallo straniero lavoratore allo straniero clandestino: le politiche migratorie in Italia

Pare opportuno occuparsi, a questo punto, delle varie leggi che negli anni si sono succedute per gestire il fenomeno migratorio. Lo si ritiene importante perché molti di questi testi sono alla base delle rappresentazioni giornalistiche e mediatiche dello straniero e, più in generale, dell'immigrazione e di conseguenza del sentire comune. Inoltre è da queste leggi che sono nati termini ormai molto diffusi, come "clandestino", ed è sempre da queste leggi che possiamo ricavare una serie di diritti e doveri per gli stranieri a vario titolo presenti in Italia e che ci torneranno utili nel capitolo che se ne occupa espressamente.

Purtroppo l'Italia si è preoccupata tardi del problema immigrazione: la Costituzione si occupa solo nell'articolo 10 della condizione degli stranieri. Ciò è anche abbastanza normale

²¹ Il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo può essere richiesto dallo straniero per sé e i suoi familiari in presenza di determinati requisiti: possesso di altro permesso valido da almeno 5 anni (sono comunque possibili assenze dal Paese inferiori ai 6 mesi continuativi e per un massimo di 10 nel quinquennio), reddito minimo, assenza di condanne (non pericolosità del soggetto per lo Stato), residenza idonea (solo nel caso in cui la richiesta venga presentata anche per i familiari). Dal 2010 è inoltre necessario sostenere un test di conoscenza di lingua italiana (sono esenti i figli minori di anni 14, le persone già in possesso di altri attestati di conoscenza della lingua superiori al livello A2 o di titoli di studio/professionali e le persone di cui sia attestata la limitazione dell'apprendimento linguistico). Dal 2014 anche i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria possono richiedere il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo: i requisiti previsti sono gli stessi, a eccezione della documentazione di alloggio idoneo (è richiesta solo la residenza).

se pensiamo che la nostra Carta è datata 1948, anno in cui si poteva parlare più di emigrazione (sia interna al Paese, con spostamenti da sud a nord, che esterna, con partenze verso altri Stati ritenuti più ricchi e avanzati) che di immigrazione.

L'articolo ricordato afferma:

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Dunque nel trattare la materia degli stranieri il nostro Paese deve affidarsi a leggi a loro volta rispettose del diritto internazionale. Il problema deriva dal fatto che per lungo tempo, fino agli anni '80, con i primi arrivi massicci di immigrati, non ci si è preoccupati di regolare nulla.

Anche il terzo comma sul diritto d'asilo sta ancora aspettando una regolazione: come visto nel paragrafo sui rifugiati, questi possono ottenere "rifugio politico" mentre chi abbandona un Paese in cui gli è divenuto impossibile esercitare in modo effettivo le libertà democratiche sancite dalla nostra Costituzione non ha molte speranze di ottenere tutela tramite l'asilo territoriale.

La prima legge di risposta alla Costituzione sarà la cosiddetta Turco – Napolitano del 1998 (legge 40/1998), poi confluita nel famoso D.lgs. 286/1998 ("Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"). Prima di allora c'erano stati altri due testi: il primo, legge 943/1986, intitolato "Collocamento di lavoratori. Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", era specificatamente rivolto agli stranieri, allora la maggioranza, che si recavano in Italia per questioni di lavoro. Anche in base alla Convenzione OIL del 1975 si riteneva necessario garantire la parità di trattamento dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie con i lavoratori italiani, prevedendo le medesime tutele e gli stessi diritti.

Il 1990 è invece un anno speciale per quanto riguarda la libertà di circolazione delle persone e, conseguentemente, la moltiplicazione dei flussi migratori: viene firmata la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen che sancisce una libertà assoluta di movimento all'interno dell'area attraverso l'abolizione dei controlli alle frontiere interne mantenendo invece quelli alle esterne. In questo clima l'Italia si dota della seconda legge pre Turco – Napolitano, la 39/1990, meglio nota come legge Martelli: il testo si occupa nel primo articolo di rifugiati (è uno dei pochi accenni che la legislazione italiana fa a questa categoria di persone) mentre successivamente passa a regolare la condizione degli "extracomunitari" (chi proviene da Paesi non appartenenti all'allora Comunità Europea), che potranno entrare in Italia "per motivi di turismo, studio, lavoro subordinato o lavoro autonomo, cura, familiari e di culto", naturalmente se muniti di valido passaporto o documento equivalente, pena il respingimento alla frontiera²².

La legge Martelli è anche la prima a occuparsi di aspetti che i testi seguenti prevedranno in modo più specifico: si parla di "permesso di soggiorno" della durata di due anni e prorogabile ma anche dei cosiddetti "decreti flussi" (in base ai quali far entrare ogni anno in Italia un numero definito di lavoratori extracomunitari) e delle prime sanatorie per permettere agli stranieri extracomunitari già presenti sul territorio di regolarizzare la loro situazione. Si prevedono anche espulsioni per particolari reati o per violazione delle regole di ingresso e soggiorno ma manca ancora l'idea dello straniero come pericolo che si rafforzerà invece negli anni a venire, già a partire dal Testo Unico, che tratteggia una prima distinzione tra lo straniero regolare, pertanto accettabile, e l'irregolare.

Come già accennato, la prima vera legge a occuparsi di immigrazione in Italia sarà la 40/1998, nota come Turco – Napolitano, poi trasposta lo stesso anno nel Testo Unico (TU). Il primo articolo specifica l'ambito di applicazione della legge: straniero è, secondo una definizione in negativo, chi non appartiene agli Stati dell'Unione Europea e chi non è apolide. Di conseguenza il cittadino dell'Unione non può essere considerato straniero perché possiede la cittadinanza europea, riconosciuta dal Trattato di Maastricht, che lo equipara all'italiano.

Se allo straniero regolare vanno riconosciuti i diritti civili propri del cittadino italiano e la partecipazione alla vita pubblica locale, agli stranieri in generale, presenti alla frontiera o sul territorio, a prescindere dalla regolarità o meno del soggiorno, vanno garantiti tutti i diritti fondamentali della persona umana, sulla base, oltre che delle leggi interne, anche del diritto internazionale²³.

²² Cfr. articoli 2 e 3

²³ Cfr. articolo 2

È in quest'ottica che vige il divieto di respingere alla frontiera chi invece ha diritto a ottenere protezione (i rifugiati, i richiedenti asilo politico, i richiedenti protezione umanitaria), fornendo inoltre valida assistenza a chi eventualmente, non rispondendo ai requisiti richiesti, viene allontanato. L'espulsione²⁴ è possibile, con decreto motivato del Ministero dell'Interno, per particolari categorie di soggetti, tra i quali troviamo coloro che sono entrati illegalmente in Italia senza essere respinti e chi è rimasto sul territorio oltre la scadenza del permesso di soggiorno. Nel caso in cui l'accompagnamento alla frontiera o il respingimento non siano immediatamente praticabili il soggetto sarà trattenuto in un Centro di permanenza temporanea e assistenza per tutto il tempo necessario: si tratta dei futuri CIE (Centri di identificazione ed espulsione), luoghi detentivi e limitanti la libertà personale degli stranieri ospiti, più volte accusati di ledere la dignità umana.

Per quanto riguarda la clandestinità, l'unico riferimento rinvenibile è all'articolo 12 (titolato "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine" e non contro i "clandestini") che prevede multe e reclusione per chi favorisce l'ingresso illegale di stranieri nel territorio.

Come nella precedente Legge Martelli anche qui si ritrova la disciplina dei "flussi", in base ai quali fissare delle liste di stranieri intenzionati a entrare in Italia per svolgere attività lavorative subordinate. Questo meccanismo, macchinoso e difficile da applicare, non ha naturalmente avuto molta fortuna, favorendo, invece, l'immigrazione irregolare e ponendo dubbi sull'effettività o meno di una garanzia di diritto al lavoro.

Nel 2001 il Governo di destra guidato da Silvio Berlusconi affiancato dalla Lega Nord modifica il TU attraverso la legge 189/2002, famosa come Bossi – Fini. Tale legge sarà lo spartiacque che provocherà un vero e proprio cambiamento di prospettiva: se già la Turco – Napolitano aveva tratteggiato le prime distinzioni tra regolari e irregolari con quest'ultimi un gradino sotto i regolari per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali e il rispetto della dignità umana, la legge del 2002 renderà completo il binomio clandestino = pericolo. Nonostante non compaia la parola specifica "clandestino" riferita allo straniero irregolare, l'inasprimento delle pene per chi si trova in questa condizione ha favorito l'idea che l'irregolare, in quanto arrivato in Italia violando le leggi o, peggio ancora, stabile sul territorio all'oscuro delle autorità, sia da allontanare.

La non accettazione dell'apertura delle frontiere e della libera circolazione delle persone hanno portato, nella legge, a una serie di previsioni tutte col fine di ostacolare l'integrazione dello straniero, sia regolare che non. Nel primo caso sono state previste delle strette ai

²⁴ Cfr. articolo 13

permessi annuali per lavoro mentre, nel secondo, è stata modificata la materia dell'espulsione attraverso accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Questa modalità è disposta con decreto motivato immediatamente esecutivo nella maggior parte dei casi (a differenza del TU che prevedeva una serie di eccezioni): ciò ha contribuito a rafforzare l'idea del clandestino pericoloso, anche perché la Bossi – Fini ha previsto l'espulsione nel giro di 15 giorni di tutti gli stranieri con permesso di soggiorno scaduto da più di 60 giorni e non rinnovato, con la possibilità di accompagnamento immediato alla frontiera se si ritiene che la persona possa sottrarsi all'esecuzione del provvedimento.

Il concetto è stato rafforzato nel 2008 quando, con ancora Berlusconi premier, sono stati adottati una serie di provvedimenti denominati “pacchetto sicurezza”, che hanno ancora di più messo a dura prova la tutela dei diritti e della dignità umana. Il pacchetto è formato dalla legge 125/2008, dalla legge 94/2009 intitolata “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” e dal D.lgs. 159/2008 sul riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato. L'accusa rivolta al “pacchetto” è stata quella di aver mascherato sotto il grande ombrello della sicurezza norme che nulla avevano a che vedere con questo problema. Soprattutto è facile capire come, collegando disposizioni riguardanti stranieri, apolidi e rifugiati all'argomento della sicurezza e della tutela dei cittadini italiani, si sia rafforzata l'idea dello straniero come diverso e pericoloso a prescindere.

Inoltre il pacchetto ha preso di mira anche i cittadini dell'Unione Europea, da sempre una categoria privilegiata e equiparata, grazie al possesso della cittadinanza europea, al cittadino italiano. Le norme della legge 125/2008, spaventate dell'apertura dell'Unione ai nuovi Paesi dell'est, in primis la Romania, hanno infatti previsto l'espulsione o l'allontanamento non solo dello straniero ma anche del cittadino dell'Unione Europea, aumentando, nel contempo, i motivi che rendono possibile l'espulsione.

I centri di permanenza temporanea e assistenza realizzati successivamente alla Turco – Napolitano sono stati ribattezzati CIE – Centri di espulsione e identificazione, divenendo la forma concreta della violazione della dignità umana già più volte ricordata. In questi centri, che trattengono stranieri da espellere su convalida del giudice, sono stati più volte denunciati trattamenti degradanti e disumani, condizioni di vita precarie, soggiorni più lunghi del previsto. Non bisogna confondere questi centri con i già citati CARA, centri di accoglienza per richiedenti asilo, e coi “classici” Centri di accoglienza posizionati al Sud e nelle isole, spesso ricordati sui media perché è qui che lo straniero appena sbarcato sulle nostre coste deve farsi identificare, dimostrare la legittimità del suo arrivo ed eventualmente essere allontanato.

La limitazione dei diritti è proseguita anche con la legge 94/2009 che, come fatto notare da alcuni studiosi, ha modificato norme apparentemente generali ma in realtà tipiche degli stranieri, come l'aggravamento delle pene per occupazione di suolo pubblico per attività abusive o maggiori difficoltà per il trasferimento di denaro all'estero (praticato da diversi stranieri per mantenere le famiglie rimaste in patria). Inoltre la stessa norma sull'acquisto della cittadinanza per matrimonio è stata modificata, come già visto nell'apposito paragrafo: non solo è stata aumentata la durata della permanenza in Italia prima del matrimonio ma è anche stata prevista un'imposta (generale per qualsiasi pratica di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza) di 200 euro.

Quello che preme sottolineare non è la totale inaccettabilità delle norme previste (alcune possono essere condivisibili, in tutto o almeno nell'intento, come quella sull'utilizzo di minori per accattonaggio) ma il fatto che la maggior parte hanno in realtà poco a che vedere con il fine che ci si era prefissati (la sicurezza), mirando invece a rafforzare l'idea dello straniero pericoloso o che, anche se regolare, per stare in Italia deve "contribuire": dai 200 euro per l'acquisto di cittadinanza dopo il matrimonio alla somma prevista per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno.

Senza dimenticare che inizialmente si voleva trasformare l'ingresso illegale in un vero e proprio reato (il reato di clandestinità) pertanto sanzionato con la reclusione, l'arresto obbligatorio e il giudizio per direttissima: le numerose critiche hanno portato a un ammorbidimento, prevedendo una sanzione pecuniaria oscillante tra i 5.000 e i 10.000 euro (una cifra comunque alta per uno straniero, soprattutto se irregolare).

L'ultima modifica è stata prevista dalla legge 129/2011 per attuare le direttive 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e 2008/115/CE sui rimpatri dei cittadini irregolari di Paesi terzi. Quest'ultima non era mai stata applicata in Italia provocando problemi alla legittimità dell'articolo 14 TU, di conseguenza considerato dalla Corte di Giustizia UE inapplicabile e incompatibile col diritto comunitario. Se la prima direttiva ha cercato di abbassare i toni, limitando gli ingressi e i soggiorni solo per motivi di sicurezza, la seconda ha invece inciso in modo più decisivo sul rimpatrio, allungando fino a 18 mesi la possibilità di permanenza nei CIE e prevedendo anche forme di rimpatrio volontario e assistito.

In conclusione, si può affermare che la storia delle politiche migratorie in Italia è stata abbastanza turbolenta: non solo si è affrontato tardi il problema ma per certi aspetti si è ancora in attesa di una presa di posizione (si veda la legge sull'asilo territoriale). Inoltre le norme poste di volta in volta hanno rispecchiato chiaramente l'atteggiamento chiuso del Governo nei

confronti del fenomeno migratorio: la sinistra, che ha aperto le danze nel 1998 con la Turco - Napolitano, si è mostrata all'apparenza meno dura, prevedendo inizialmente forme di integrazione degli immigrati salvo porre, contemporaneamente, misure più dure e tacere nelle brevi parentesi tra un Governo di destra e l'altro, senza prendere più una posizione netta.

La destra, invece, ha sempre mostrato idee chiare, adottando una linea particolarmente dura, senza troppe distinzioni tra immigrati regolari e irregolari e favorendo in questo modo la lettura mediatica dell'immigrazione in chiave negativa fatta spesso di stereotipi, luoghi comuni e paura verso l'altro. Ricordando nuovamente che la sinistra ha sempre mostrato un colpevole silenzio, favorendo e diffondendo, a sua volta, una chiusura della società italiana nei confronti degli stranieri, visti come pericolosi criminali. In campo migratorio le opposizioni politiche italiane sono sempre riuscite ad andare d'accordo e a trovare punti comuni: le manifestazioni di solidarietà per gli stranieri e gli appelli contro le discriminazioni sono numerosi ma i testi di legge adottati da ambedue le parti in gioco dimostrano tutt'altro.

La modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 non ha semplificato la questione, anzi, ha trasferito alle Regioni la maggior parte delle incombenze, quelle più criticate, perché riguardanti i diritti fondamentali dello straniero e la sua integrazione nella società mentre allo Stato è rimasta la competenza assoluta in materia di ingresso irregolare e di permessi di soggiorno.

1.7 Dall'apertura delle frontiere al filo spinato: l'immigrazione vista dall'Europa

Dopo aver analizzato le politiche migratorie previste anno dopo anno dall'Italia, pare opportuno soffermarsi brevemente su quanto è stato invece fatto a livello europeo. In quanto membri dell'Unione Europea non possiamo non interessarcene: il diritto comunitario si impone sulla legge interna (naturalmente se non contrastante coi diritti fondamentali della nostra Carta Costituzionale) e le decisioni prese a Bruxelles sembrano avere più seguito ed effetti di quelle assunte dal Governo.

L'Europa ha sempre fatto parlare molto di sé: la stessa politica interna è perennemente divisa tra chi è favorevole all'appartenenza dell'Italia all'Unione e chi è fermamente contrario, tra chi ritiene che senza Unione l'Italia non potrebbe muoversi sul piano internazionale e chi invece pensa che il nostro Paese sia discriminato e lasciato solo a gestire le faccende più delicate, in primis proprio l'immigrazione.

Comunque la si pensi, è innegabile che anche l'Europa abbia cominciato a preoccuparsi tardi del fenomeno migratorio, al pari di molti suoi membri, e che le decisioni assunte non siano spesso esenti da problemi o, comunque, non siano completamente attente alle diverse sfaccettature del fenomeno.

Il trattato CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), firmato a Parigi nel 1951 ma entrato in vigore solo un anno dopo, è considerato l'atto di nascita dell'attuale Unione (allora formata solo da Italia, Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi): non vi si ritrova nessun riferimento all'immigrazione, trattandosi essenzialmente di un patto della durata di 50 anni per permettere un "mercato comune", quindi la libera circolazione, dei prodotti prima menzionati.

Dopo appena sei anni viene firmato un secondo trattato, il trattato CEE, che, insieme a quello che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Trattato Euratom), viene chiamato "Trattato di Roma". Qui si accenna per la prima volta all'immigrazione ma in maniera poco approfondita: le varie politiche riguardanti i cittadini extracomunitari dovevano essere decise dai singoli Paesi mentre solo per i lavoratori comunitari era prevista la libera circolazione. D'altronde la Comunità Europea era nata come unione di tipo economico, per lo scambio e la circolazione liberi delle merci e, all'epoca, gli immigrati erano ancora pochi, provenienti soprattutto dalle ex colonie asiatiche e africane e diretti principalmente verso Francia e Gran Bretagna. Si trattava di lavoratori sottopagati e sfruttati, una manodopera umile e non ancora specializzata e istruita come parte di quella moderna e che fa capolino in alcune recenti direttive che prevedono, in questo caso, una serie di vantaggi.

Gli arrivi sempre più massicci di stranieri portano negli anni '80 a un cambiamento di rotta: il 14 giugno 1985 Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi firmano l'accordo di Schengen che prevede una successiva Convenzione di applicazione, firmata nel 1990 ma entrata in vigore solo 5 anni dopo. L'*acquis* di Schengen, come viene definito l'insieme dei due documenti, ha abolito i controlli alle frontiere interne dell'area, mantenendo e rafforzando contemporaneamente quelli alle esterne: attualmente vi partecipano 26 Paesi, di cui 22 membri dell'Unione e 4 non. Si sancisce ulteriormente il diritto di libera circolazione dei cittadini comunitari e di alcuni Paesi terzi nel territorio degli aderenti all'*acquis* ma senza prevedere particolari disposizioni di integrazione degli stranieri e riferendosi quasi sempre esclusivamente ai lavoratori comunitari.

Un aspetto importante da ricordare è la possibilità di sospendere la validità di Schengen, ripristinando i controlli e la chiusura delle frontiere interne, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna: questo stato della durata di 30 giorni e prorogabile è

stato attuato, ad esempio, dopo gli attentati di Parigi del novembre 2015 ma, in realtà, in questi ultimi anni diversi Paesi hanno attuato una serie di limitazioni alla libera circolazione delle persone per motivi più futili, come tornei sportivi (i Mondiali di calcio) o incontri internazionali (il G8) e, in questi mesi, anche per evitare l'ingresso di immigrati sul proprio territorio.

A introdurre ulteriori differenze tra europei e stranieri sarà, nel 1992, il trattato di Maastricht che introduce il concetto di "cittadinanza europea": tuttavia solo chi già possiede la cittadinanza di un Paese membro ottiene contemporaneamente quella comunitaria e non tutti i diritti del trattato sono applicabili in modo indiscriminato, in quanto per goderne è necessario essere cittadini di uno Stato membro. Le materie di immigrazione e asilo sono considerate di interesse comune dell'Unione mentre sarà il successivo trattato di Amsterdam (1997) a rafforzare il concetto tramite una competenza comunitaria.

A fare più discutere, anche in questi giorni, è però il cosiddetto sistema Dublino: la prima Convenzione, firmata da 12 Paesi nel 1990, è stata modificata nel 2003 (Trattato di Dublino II) e nel 2013 (Dublino III) ma è rimasto inalterato l'aspetto fondamentale del Paese competente ad accogliere la domanda del richiedente asilo. In base al sistema Dublino è il Paese di arrivo del migrante a doversene occupare, procedendo al riconoscimento della persona anche attraverso impronte digitali e inserendo i dati in un database europeo di modo che tutti gli Stati possano poi operare successivi controlli. Infatti, nel caso in cui il rifugiato presenti più domande simultaneamente oppure la presenti in un Paese diverso da quello di arrivo, viene immediatamente riconosciuto e rimandato nel primo Paese di approdo.

Naturalmente, in casi di arrivi massicci il sistema rischia di collassare: i Paesi più esposti (Italia, Malta, Grecia, in parte la Spagna e più recentemente l'Ungheria e i Paesi della cosiddetta "rotta balcanica") devono sopportare le incombenze maggiori, trovandosi a gestire un gran numero di richieste ed identificazioni. Senza contare che spesso si tratta di Paesi, in primis il nostro, non in grado di affrontare il problema: di fronte ad arrivi numerosi le strutture di accoglienza non riescono a trattenere tutti i richiedenti e molti di questi, tra i quali un gran numero di minori non accompagnati, riescono a scappare verso Paesi terzi, principalmente la Germania e il nord Europa, dove le condizioni di vita e le politiche d'accoglienza sono migliori o dove si trovano altri parenti coi quali ricongiungersi.

Una simile situazione porta con sé non pochi problemi: da una parte i Paesi non di primo approdo criticano l'inefficienza del sistema e l'incapacità di chi si trova alle frontiere esterne di valutare le richieste dei rifugiati (adottando così una serie di rimpatri verso questi Stati), mentre dall'altra i Paesi di prima accoglienza denunciano l'abbandono nel quale versano e le

difficoltà, in termini di costi, strutture e personale, che i controlli previsti dal trattato comportano.

Le discussioni su una revisione del trattato di Dublino si susseguono ormai da anni senza risultato: l'unico principio al quale appellarsi sembra essere quello enunciato all'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sulla solidarietà e l'equa ripartizione degli oneri, anche di natura finanziaria, tra Stati membri. Sono inoltre previste delle misure tampone per emergenze temporanee riguardanti singoli Stati membri in casi di particolare gravità ma sembrano tutte norme ormai prive di forza.

L'Europa attualmente mette a disposizione risorse, come mezzi di vigilanza (ad esempio Frontex) o finanziamenti di varia natura, ma sono i singoli Paesi a doversi preoccupare di diverse incombenze, naturalmente costose, riguardanti il controllo delle frontiere, l'identificazione e il rilascio di permessi e visti. Anche l'attivazione delle misure d'emergenza (la protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55 e citata nel paragrafo sull'utilizzo del termine "clandestino") avviene solo in casi particolari e può essere rigettata dall'Unione, come è avvenuto negli anni precedenti anche per il nostro Paese, approdo di migranti nordafricani durante la Primavera Araba.

Senza soffermarsi sulle numerose direttive, alcune già citate, che prendono in esame diversi aspetti del fenomeno (dall'accoglienza del rifugiato alla protezione umanitaria, dal permesso per soggiornanti di lungo periodo al lavoratore straniero), basta guardare all'intricata situazione attuale per capire che l'Europa non si è trovata pronta di fronte all'emergenza immigrazione.

La guerra in Siria (nella quale anche l'Europa è implicata), l'avanzata dell'Isis e l'instabilità dell'Africa del Nord hanno improvvisamente (ma non inaspettatamente) aumentato gli arrivi alle nostre frontiere: gli ultimi mesi sono stati caotici e hanno visto un continuo balletto tra Paesi prima pronti ad aiutare e poi decisi a fare dietrofront, mettendo in dubbio il primo citato dovere di solidarietà. L'estate 2015 è stata calda sotto questo versante: la situazione siriana degenerata con la presa di terreno dell'Isis ha modificato le rotte migratorie, spostatesi dal Mediterraneo ai Balcani. Non più le cosiddette carrette del mare in partenza dalla Libia e dirette verso le coste di Lampedusa (anche se comunque il fenomeno non si è arrestato), ma passaggi di fortuna attraverso Turchia e Grecia e colonne umane in cammino nell'Est Europa.

I Paesi dell'Europa Orientale, particolarmente chiusi verso i nuovi arrivi, hanno cominciato fin da subito a tenere un comportamento duro, soprattutto l'Ungheria, che ha cercato di arginare il fenomeno con la costruzione di muri in filo spinato alle sue frontiere,

trasformando in reato l'immigrazione e attuando una serie di respingimenti verso Stati vicini, come Serbia e Macedonia, considerati Paesi di transito sicuri ma anche loro al collasso. L'Ungheria, membro dell'Unione Europea, non è stata però sanzionata per queste gesta poco nobili: ciò che sorprende, guardando a distanza di qualche mese i fatti, è proprio il silenzio dell'istituzione Unione e la sua incapacità di tenere sotto controllo il problema, prendendo decisioni certe e in tempi brevi. Da mesi si susseguono proclami, inviti alla collaborazione e alla solidarietà, richieste di aiuto, incontri, vertici e accuse, ma poco si vede sul piano concreto.

Da una parte ci sono Paesi, come l'Italia e la Grecia, da anni alle prese con la questione migrazione e molto deboli sul piano finanziario a causa della crisi, che chiedono aiuti economici e flessibilità nei conti pubblici per le spese sostenute per i migranti, ritenendo doveroso vietare, contemporaneamente, agli Stati dell'Est di accedere a finanziamenti dell'Unione visto il loro comportamento. Dall'altra questi ultimi, Ungheria in testa, capitanata dal suo Presidente Orbàn, accusano gli altri Paesi di discriminazione e scorrettezza, continuando sulla strada dei respingimenti.

Ma anche l'Ovest e il Nord Europa non sono da meno: la Gran Bretagna, paventando una sua possibile uscita dall'Unione (la Brexit), ha ottenuto dagli altri Stati una serie di vantaggi, tra i quali la sensibile riduzione dei servizi di welfare per tutti i nuovi arrivati sul suo territorio, compresi i cittadini comunitari. La Germania e l'Austria hanno invece mostrato volubilità: prima sono state critiche nei confronti dei Paesi di primo approdo, incapaci, secondo loro, di identificare tutti i migranti e valutare le richieste d'asilo, favorendo così la fuga incontrollata di queste persone e l'arrivo illegale entro i loro confini, con una serie di conseguenze per quanto riguarda la sicurezza in ottica di terrorismo. Poi hanno cambiato idea, sull'onda della generosità mostrata dalla Cancelliera tedesca Angela Merkel, che ha solennemente proclamato di "aprire le porte a tutti i richiedenti asilo" (la maggior parte dei quali approdano in Italia o Grecia ma sono diretti a Nord) per poi nuovamente fare un passo indietro quando il numero delle richieste si è rivelato (come ci si poteva aspettare) molto elevato.

Ecco così che i migranti, fuggiti da Paesi in guerra, arrivati dopo numerose peripezie e pericoli in Europa, si ritrovano non nel paradiso che si aspettavano ma nuovamente alle prese con guardie e filo spinato. L'Austria infatti, dopo la prima apertura delle frontiere, è passata alla loro chiusura, da ultimo quella del Brennero, spaventata dall'ingresso di un numero di richiedenti asilo pari a circa l'1% della sua popolazione.

L'Italia e la Grecia hanno mostrato insofferenza ottenendo l'impegno, durante un vertice nel luglio 2015, del ricollocamento di parte dei richiedenti asilo presenti sui loro territori, per un totale di 120.000 persone in 2 anni. La vittoria si è ben presto trasformata in sconfitta: a lasciare l'Italia per raggiungere gli altri 22 Paesi membri dell'Unione dovevano essere 80 stranieri al giorno (solo rifugiati, mentre i cosiddetti "migranti economici" venuti in Europa alla ricerca di una vita migliore e non per scappare da discriminazioni o guerre sono da sempre i grandi esclusi, destinati al rimpatrio). Invece in un mese solo 90 tra eritrei e siriani sono volati in Finlandia e Svezia mentre gli altri sono ancora in attesa perché le richieste accolte (appena 525 sui 40.000 migranti su territorio italiano da ricollocare) non hanno effetto immediato. La solidale Germania si è resa disponibile per appena 10 posti, la Spagna per 50, la Francia per 20, altri, come Portogallo e Olanda, per nessuno mentre diversi Paesi dell'Est (Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria) hanno addirittura votato contro la decisione delle quote.

Naturalmente i numeri sono importanti anche sul piano economico: tutti i media nazionali hanno riportato la spesa sostenuta dall'Italia per l'accoglienza dei migranti, pari a un miliardo e 100 milioni di euro, ricevendone in cambio dall'Unione appena 310 milioni. Senza contare che il nostro Paese dovrebbe, come chiesto più volte dall'Unione Europea stessa, realizzare alcuni "hotspot", cioè centri di identificazione, a Pozzallo, Porto Empedocle e Trapani: il rifiuto, da parte di numerosi Stati membri, di mantenere la parola data sulle quote o di sostenere politiche d'appoggio per i Paesi di primo sbarco, si è basato e si basa proprio su quella che loro considerano incapacità da parte di Italia e Grecia di svolgere i propri compiti di schedatura degli stranieri. Naturalmente il nostro Paese non ha accettato le critiche, rifiutandosi di realizzare gli hotspot fino a quando non venissero formulati piani concreti o mantenute le promesse anche da parte degli altri Stati.

Nel gioco è presto entrata la Turchia che si trova in una posizione geografica strategica, ponte naturale tra l'instabile Medio Oriente e l'Europa. Il Paese, che ospita un gran numero di campi profughi, non ha mai operato controlli sugli stranieri presenti, favorendo, anzi, partenze illegali verso la Grecia e l'est Europa. Al pari della già citata Libia, anche la Turchia è tristemente nota per la continua violazione dei diritti umani perpetrata verso i suoi cittadini in primis e verso i richiedenti asilo poi. Per trovare una soluzione è stato firmato un patto tra l'Unione e la Turchia, fortemente voluto dalla Cancelliera Angela Merkel: tale accordo prevede lo stanziamento di 3 miliardi per aiutare il Paese nella gestione dei campi profughi e il rimpatrio immediato, a partire da marzo 2016, di tutti i migranti irregolari partiti dalla Turchia e sbarcati in Grecia. Oltre a una velocizzazione dello studio sul possibile ingresso del

Paese nell'Unione (avversato però da diversi Stati membri), è previsto che la Turchia faccia la sua parte collaborando con l'Unione, controllando i passaggi degli stranieri sul proprio territorio (spesso affiliati Isis e *foreign fighters*) e migliorando l'accesso ai servizi e l'ottenimento di visti ai rifugiati.

Come si evince da questa breve rassegna dei fatti più recenti, non si può parlare di solidarietà tra Paesi UE. L'impressione è che ci si sia trovati impreparati (soprattutto Stati finora solo sfiorati dal fenomeno immigrazione) di fronte a flussi importanti e che la migliore soluzione trovata sia stata quella di chiudere gli occhi scaricando le incombenze sui vicini o sui Paesi alle frontiere esterne.

E le incertezze continuano: in questi giorni si sono succedute altre novità, come la chiusura del Brennero da parte dell'Austria e, si teme, in futuro, degli altri valichi, senza considerare la proposta degli Stati del Nord di pagare anche con 1.000 euro a testa i migranti, purché decidano di tornare nei Paesi d'origine. Danimarca, Norvegia e Svezia hanno chiuso le loro frontiere e lo stesso sta meditando di fare la Germania: tutto questo col rischio di un effetto domino perché i migranti, che continueranno ad arrivare, verranno semplicemente spostati da un Paese con le frontiere chiuse a quello a fianco (come sta già succedendo con la Grecia e alcuni Stati dell'Est) e cercheranno una nuova via, probabilmente la già nota rotta del Mediterraneo o la "vecchia" dell'Adriatico, per fuggire dalla trappola dell'Europa Orientale verso l'Italia, che di frontiere da chiudere non ne ha.

Possibile, viene da dire, che un'istituzione come l'Europa, che quest'anno celebra 65 anni dalla firma del trattato CECA, non sia in grado di operare controlli più accurati alle sue frontiere o prevedere le conseguenze dei conflitti che avvengono ai suoi confini? E soprattutto non sia ancora capace di dare concretezza alla parola Unione, attraverso la solidarietà tra i suoi membri, mostrandosi invece agli occhi del resto del mondo come un gruppo chiososo incapace di prendere decisioni determinanti per la sua futura esistenza?

CAPITOLO II

I diritti fondamentali degli stranieri

Obiettivo di questo capitolo è analizzare i diritti che vengono riconosciuti agli stranieri a livello internazionale, europeo e italiano. Non si può prescindere da uno studio multilivello proprio perché, come già ricordato anche all'inizio del primo capitolo, l'ordinamento italiano non è più "solitario" ma le norme nostrane devono rispettare l'ordinamento internazionale e comunitario come previsto dallo stesso art.117 Cost²⁵.

Inoltre negli anni, nel nostro Paese, è più volte cambiato l'approccio alla materia: la condizione di reciprocità, della quale si parlerà in un paragrafo apposito, è stata a lungo la base del trattamento previsto per gli stranieri in Italia, salvo essere stata superata per quanto riguarda i diritti fondamentali che vanno riconosciuti a tutte le persone a prescindere dalla cittadinanza.

Come è trasparso anche dal precedente capitolo sulle politiche migratorie, la considerazione degli stranieri attraverso le varie leggi è cambiato, profilandosi col cosiddetto "pacchetto sicurezza" una loro criminalizzazione se irregolari, dalla nascita dei CIE fino all'impossibilità di sposarsi. Eppure il Testo Unico riconosce allo straniero "comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti".²⁶

Nonostante questo, sia in Italia che negli altri Paesi occidentali e democratici, i diritti umani sono e continuano a essere violati: traguardi che sembravano essere stati raggiunti sono in realtà ancora lontani e, anche a causa dei continui arrivi di profughi, rifugiati e migranti economici alle porte dell'Europa, probabilmente lo saranno ancora a lungo. La stessa Amnesty International²⁷ ha denunciato questo fenomeno dimostrando come anche negli Stati più insospettabili vengano a tutt'oggi violati numerosi diritti umani, sia nei confronti dei cittadini stessi che degli stranieri presenti a vario titolo sul territorio.

²⁵ "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

²⁶ Cfr. articolo 2 comma 1 legge 286/1998

²⁷ Cfr. paragrafo 2.4 "La situazione dei diritti umani oggi".

Eppure sono diversi i diritti riconosciuti a tutte le persone, quindi anche a chi si trova fuori dal proprio Paese d'origine, a tutti i livelli: se la nostra Costituzione si occupa degli stranieri solo in un suo articolo, il già menzionato 10, tanti altri sono i documenti, i patti e le convenzioni, sia internazionali che europei, che hanno efficacia anche all'interno del nostro ordinamento.

Partiremo quindi dall'analisi del livello internazionale, soffermandoci sulla storia dei diritti umani e dei documenti che li riconoscono, passando poi al versante europeo e infine a quello italiano che deve adattarsi, con non poche difficoltà, ai precedenti. Infine ci si soffermerà in particolare sulla situazione dei diritti umani oggi come raccontato dalle parole di Antonio Marchesi, presidente di Amnesty International Italia, durante un suo intervento²⁸ sul Rapporto 2015 – 2016 dell'organizzazione. Marchesi si è soffermato sulla situazione generale dei diritti, sulle problematiche comuni, sui paradossi del caso e sulla situazione particolare dell'Italia, divisa tra i doveri internazionali ed europei di rispetto delle regole e tra gli interessi economici e politici che la spingono invece ad avere un atteggiamento opposto. Emblematico il caso della tortura: il nostro Paese ha ratificato il documento internazionale sul tema che verrà presentato nel prossimo paragrafo ma non ha a tutt'oggi una legge sulla tortura, lasciando prive di tutela tutte le vittime di violenza, sia italiane che straniere, all'interno di carceri, CIE e stazioni di polizia²⁹.

2.1 I diritti degli stranieri riconosciuti a livello internazionale

Il diritto internazionale può essere definito come l'insieme di norme giuridiche che regolano i rapporti tra i diversi Stati. La difficoltà, se così può essere definita, associata a questo tipo di diritto, sta nella creazione e applicazione delle norme stesse. Manca infatti a livello mondiale un unico legislatore che si occupi della creazione e del controllo sull'attuazione delle regole. Anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, benché organo permanente, produce

²⁸ L'intervento, dal titolo "I diritti umani nel mondo. Presentazione del Rapporto Amnesty", si è svolto il 13 maggio 2016 presso la Sala Spadolini della biblioteca Oriani di Ravenna e ha visto la partecipazione di Antonio Marchesi e della giornalista Chiara Bissi come moderatrice.

²⁹ Questa la situazione descritta dalle parole dello stesso Marchesi: "In realtà il nostro Paese ha ratificato la 'Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti' e dagli anni '90 si sono succeduti diversi ddl senza arrivare ad alcuna conclusione per più motivi. Da una parte c'è chi ritiene si tratti di un reato di pubblico ufficiale, dall'altra chi non accetta questa idea. Il sindacato di polizia ritiene che in questo modo verrebbero criminalizzate le forze dell'ordine: in realtà non dovrebbe essere così perché negli Stati di diritto la polizia non compie gesta criminali e nel caso abbia delle colpe queste vanno punite, anche se a livello individuale. La recente proposta del senatore Luigi Manconi di considerare la tortura come reato comune, aggravato nel caso in cui sia compiuto dalle autorità pubbliche, non ha avuto alcun seguito e si è arrivati a un emendamento inaccettabile: viene considerata tortura solo quella reiterata".

solamente regole in via indiretta e non vincolanti per tutti i soggetti. Sono i diversi Paesi a porre le stesse norme alle quali dovranno rispondere, a porre obiettivi comuni e standard generali da raggiungere e perseguire. Il diritto internazionale è nato proprio per questo: per favorire il dialogo, la cooperazione, la pace e la collaborazione tra Stati differenti, per storia, cultura e potere, ma ciascuno deciso a sancire e far riconoscere la propria sovranità.

Come si vedrà, anche a livello umanitario, le norme internazionali non pongono obiettivi specifici e non si rivolgono a Paesi singoli ma hanno valenza ampia e generale, prevedendo standard minimi che tutti dovrebbero garantire. Tuttavia è innegabile che, essendo il diritto internazionale nato soprattutto grazie al contributo di particolari Stati, prevalentemente occidentali, questo finisce col rispecchiare la visione delle cose che tali Paesi hanno, giocando sulle differenze tra nazione e nazione.

Per quanto riguarda in particolare la tutela dello straniero da parte del diritto internazionale va ricordato come la visione occidentale abbia a lungo visto una frattura tra l'Occidente e il sud del mondo, inteso come l'area latinoamericana. Nel XIX secolo erano previsti due diversi standard (Tanzi 2016) di trattamento dello straniero: lo standard di trattamento nazionale e quello minimo internazionale. Il primo, appoggiato dai Paesi del sud America, consisteva nell'assicurare allo straniero presente sul territorio un trattamento non diverso da quello dei propri cittadini (la cosiddetta dottrina Calvo³⁰). Il secondo, proprio degli USA e dell'Europa, prevedeva la garanzia di un trattamento minimo e di una protezione non inferiore a quella prevista da un determinato standard.

In realtà quando in questo contesto parliamo di stranieri non stiamo ancora parlando della tutela dei migranti intesi come persone in fuga dal loro Paese per una guerra, una rivolta interna o per motivi economici, intenzionate a trasferirsi in Stati diversi per trovare lavoro e ricongiungersi coi famigliari. Inizialmente, infatti, la protezione dello straniero consisteva nella tutela diplomatica, cioè nella tutela dei propri cittadini all'estero, persone che temporaneamente si trovavano in Paesi diversi dal proprio e non intenzionati a fermarvisi stabilmente. La protezione diplomatica aveva come obiettivo principale quello di sancire una volta di più la sovranità dello Stato: lo straniero discriminato dal Paese in cui si trova rappresenta la nazione d'origine, quindi violare i diritti di un non cittadino presente sul proprio territorio equivale ad attaccare lo Stato di provenienza di questa persona (Nascimbene 2013).

³⁰ La "clausola Calvo" si trova in diverse convenzioni interamericane e costituzioni latinoamericane: gli Stati riconoscono agli stranieri solo quanto previsto dai testi costituzionali e legislativi stessi. Quindi, oltre a non essere prevista la protezione diplomatica, questi Stati non intraprendono azioni contro altri Paesi e agiscono nei confronti delle corti internazionali solo se non è ammesso l'accesso dei concittadini ai tribunali.

Col tempo la situazione è cambiata e l'attenzione si è spostata dalla protezione diplomatica (che comunque continua a esistere, anche nel diritto europeo) alla tutela dei diritti umani³¹, quindi dei diritti da riconoscere a tutte le persone, a prescindere dalla nazionalità o dallo status sociale. Questi diritti, che inizialmente venivano tutelati solo all'interno dei singoli Paesi, sono stati poi codificati, a fatica, a livello internazionale: un tale riconoscimento è spesso malvisto perché obbliga tutti gli Stati, senza distinzioni, ad attivarsi per tutelare i diritti, limitando di fatto la propria libertà e sovranità.

Visto l'incrocio di garanzie a diversi livelli si può parlare di 'doppia tutela' dei diritti umani (Scovazzi 2014): da una parte la protezione è attuata a livello interno dai singoli Stati e dall'altra è garantita a livello internazionale. Tuttavia la tutela internazionale appare troppo debole: tante sono le possibilità, anche per i Paesi democratici, di aggirare questi diritti, dalla mancata ratifica dei trattati alle riserve, passando per la mancata osservanza dei sistemi che devono vigilare sul rispetto delle norme.

I diritti ritenuti fondamentali (e come tali da riconoscere a tutti, senza distinzioni), non sono derogabili da parte di nessun documento internazionale né, tantomeno, dalle consuetudini: questo perché sono protetti dal diritto consuetudinario cosiddetto cogente (lo *jus cogens*). Tra le norme di questo tipo vengono fatte rientrare, in particolare, l'autodeterminazione dei popoli e la tutela nei confronti di genocidi e torture.

A differenza di quanto si potrebbe pensare, la prima tappa della storia internazionale dei diritti umani non è la "Carta delle Nazioni Unite", che ha sancito la nascita, il 26 giugno 1945 a San Francisco, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Questa Carta, infatti, non prevede una definizione dei diritti umani o una loro teorizzazione, ma solo la formulazione del principio di non discriminazione³². Non sono previste, a differenza di altri testi internazionali, delle deroghe ma si sancisce un divieto di ingerenza³³ dell'ONU nelle faccende interne degli Stati: questo all'inizio poteva rivelarsi un problema perché i diritti umani erano considerati tali ma, fortunatamente, questo principio è stato presto abbandonato, ritenendo che la tutela delle persone sia di importanza superiore.

Il primo documento dal quale partire per analizzare i diritti da riconoscere a tutte le persone non è dunque la "Carta delle Nazioni" ma la "Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo" adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1948: si tratta

³¹ Le prime teorizzazioni risalgono alla filosofia greco – latina mentre solo alcuni diritti venivano riconosciuti subito dopo la Prima Guerra Mondiale: sarà dal secondo conflitto in poi che i diritti umani verranno internazionalmente tutelati. Si tratta solo dei diritti fondamentali: molti, specialmente i politici, sono ancora limitati nei confronti degli stranieri (Gianniti 2015, cap. I).

³² Cfr. art.1.3

³³ Cfr. art.2.7

di una raccomandazione dalla grande portata morale e simbolica, vero e proprio punto di partenza per la creazione dei successivi documenti e per la codificazione generale dei diritti umani. La Dichiarazione è stata accolta con i voti favorevoli di 48 Paesi, nessun voto contrario e le astensioni di particolari Nazioni: i Paesi Socialisti perché il testo non prevedeva ancora l'autodeterminazione dei popoli, l'Arabia Saudita per alcune incompatibilità tra le norme del documento e quelle del diritto islamico, il Sudafrica perché l'apartheid mal si poteva conciliare con le previsioni di non discriminazione e libertà appena sancite.

La Dichiarazione si apre, all'articolo 1, con le parole "Tutti gli esseri umani"³⁴: si tratta di un'affermazione forte perché include la totalità delle persone, senza distinzioni. Di conseguenza i diritti umani non possono essere concessi o meno in base alla cittadinanza, alla nazionalità o allo status: non è possibile, quindi, tutelare una persona perché propria cittadina o negare alcuni diritti fondamentali a chi, straniero, si trova sul territorio.

L'articolo prosegue con il riconoscimento della libertà e uguaglianza di tutte le persone "in dignità e diritti" sancendo, in quello successivo, che tali libertà e diritti, enunciati nella Dichiarazione, valgono per tutti senza alcuna distinzione "di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione".

Il resto del testo continua col riconoscimento di alcuni dei diritti umani oggi considerati inderogabili e inviolabili: dal diritto alla vita, libertà e sicurezza personale all'abolizione della schiavitù e servitù, passando per il divieto della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti³⁵ (divieti che verranno ulteriormente sanciti nell'omonima Convenzione adottata nel 1984 ma entrata in vigore tre anni dopo e ratificata in Italia nel 1988).

Il documento, a differenza di altre Convenzioni successive, non si rivolge specificatamente agli stranieri migranti ma alla generalità delle persone e per questo prevede diritti fondamentali molto ampi che, nel contenuto, sono richiamati anche dalle norme interne e costituzionali della maggior parte dei Paesi democratici³⁶. La Convenzione vieta infatti qualsiasi tipo d'interferenza nella vita, nella famiglia, nella casa e nella corrispondenza delle persone così come prevede la libertà di pensiero, coscienza e religione o quella di opinione ed espressione³⁷.

³⁴ Il testo integrale dell'articolo recita: "Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza".

³⁵ Cfr. artt. 3 (vita, libertà, sicurezza), 4 (schiavitù e servitù) e 5 (torture e trattamenti crudeli, inumani e degradanti).

³⁶ La nostra Cost. richiama la maggior parte di questi diritti, come si vedrà anche nel par. 2.3.

³⁷ Cfr. artt. 18 (libertà di pensiero) e 19 (libertà di espressione).

Maggiormente dedicate agli stranieri sembrano essere le norme sulla libera circolazione e il diritto d'asilo³⁸. La prima, che sancisce la possibilità per ciascuno di muoversi liberamente nel proprio Paese, riconosce anche la libertà di lasciare il territorio e ritornarvi: non si tratta di un vero e proprio diritto all'emigrazione in quanto esistono diversi limiti agli ingressi degli stranieri, come si è visto anche nel capitolo 1, che non vengono citati nel testo della Dichiarazione ma che possono essere posti da ciascuno Stato nell'ambito delle proprie politiche migratorie. Per quanto riguarda il diritto di asilo sono possibili eccezioni (come in parte ricordato dal comma 2 dell'articolo 14 che se ne occupa e dalle convenzioni dedicate in modo più approfondito agli apolidi e ai rifugiati).

Infine sono previsti il diritto al lavoro e a una retribuzione uguale a quella degli altri lavoratori, senza nessuna discriminazione, e il diritto alla partecipazione politica³⁹: come si vedrà quando si parlerà del livello europeo, la partecipazione al Governo e agli altri organi politici è prevista per il proprio Paese senza prevedere particolari possibilità nel caso degli stranieri all'interno dello Stato ospitante. Questo perché i diritti politici rappresentano gli stretti legami tra lo Stato stesso e i suoi cittadini e vengono lasciati alla definizione individuale dei singoli Paesi.

La "Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo" è stata successivamente tradotta da due patti: il "Patto Internazionale sui diritti civili e politici" e il "Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali", entrambi adottati il 16 dicembre 1966. Si tratta, a differenza dalla Dichiarazione che li ha generati, di atti vincolanti che prevedono obblighi verso i Paesi che li ratificano. I due Patti hanno una struttura molto simile: una prima parte che sancisce l'autodeterminazione dei popoli (si tratta della prima differenza con la Dichiarazione mentre la seconda è la non previsione del diritto di proprietà per evitare l'espropriazione dei beni degli stranieri, una delle colonne portanti del diritto consuetudinario), e una seconda parte che presenta gli impegni degli Stati parti e i diversi ambiti applicativi. A seguire vengono elencati i vari diritti.

Entrambi i Patti sanciscono il dovere degli Stati di rispettare e garantire a tutti gli individui presenti sul territorio, senza alcuna distinzione, i diritti sanciti dagli articoli successivi, compresa la necessità di adottare leggi che li riconoscano e garantiscano ulteriormente⁴⁰. Solo nel "Patto sui diritti economici, sociali e culturali" si prevede la possibilità, limitata ai soli

³⁸ Cfr. artt. 13 (libera circolazione) e 14 (asilo)

³⁹ Cfr. artt. 21 (diritti politici) e 23 (lavoro)

⁴⁰ Cfr. artt. 1, 2 e 3 di entrambi i Patti.

Paesi in via di sviluppo, di porre dei limiti⁴¹ all'esercizio di questi diritti da parte dei non cittadini. Dunque qualsiasi violazione attuata da uno Stato che ha ratificato il patto, sia nei confronti dei propri cittadini che degli stranieri (in quanto persone presenti sul territorio), costituisce violazione del diritto internazionale e, come tale, è sanzionabile.

Il "Patto sui diritti civili e politici" riconosce una serie di garanzie fondamentali e inderogabili, come il divieto di torture e trattamenti inumani e degradanti, il diritto alla vita e la dignità per tutte le persone private della libertà: nel recente passato⁴² è stato difficile verificare le reali condizioni dei migranti ospiti dei CIE e ciò ha rafforzato l'idea di possibili violazioni in questo campo.

Come nella Dichiarazione Universale, è riconosciuta a tutti la libertà di abbandonare il proprio Paese mentre "il solo individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio"⁴³. Limiti sono possibili solo in particolari situazioni di sicurezza e ordine pubblico per la tutela della sanità e moralità pubbliche e degli altrui diritti e libertà, purché compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal Patto. Sempre gli stranieri legalmente presenti sul territorio⁴⁴ hanno diritto a non essere espulsi: a livello internazionale, quindi, le differenze tra stranieri regolari e irregolari sono ridotte al minimo, riguardando solo alcuni aspetti di politica migratoria, mentre gli altri sono ampiamente lasciati alle libere decisioni degli Stati. Gli altri diritti riconosciuti dovrebbero essere generali e indiscriminati ma, anche in alcuni di questi, i Paesi riescono a prevedere deroghe e limitazioni notevoli.

È il caso della libertà di espressione da riconoscere, testualmente⁴⁵, a "ogni individuo" e limitabile solo per rispettare i diritti e la reputazione altrui e per salvaguardare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la morale pubbliche, purché si tratti di situazioni

⁴¹ Cfr. art. 2.3.

⁴² Il 1° aprile 2011 una circolare dell'allora Ministro degli Interni Roberto Maroni vietava, a partire da quella data, l'ingresso della stampa e degli altri organi d'informazione nei CIE e nei CARA a causa dell'emergenza profughi. La decisione è stata duramente criticata perché palesemente in contrasto con l'articolo 21 Cost. che sancisce la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di stampa. In molti ritenevano che la decisione fosse dovuta alla situazione critica in cui versavano i centri: i divieti di ingresso dovevano impedire che si venisse a conoscenza dello stato in cui si trovavano le strutture e le persone ospitate all'interno le quali avevano più volte denunciato violenze e violazioni dei diritti umani fondamentali. L'accesso era consentito alle sole associazioni accreditate (Amnesty International, Alto Commissariato ONU per i rifugiati, Caritas) previa richiesta scritta presentata su largo anticipo. La circolare, dopo le proteste, è stata annullata dal TAR del Lazio.

⁴³ Cfr. art. 12

⁴⁴ Cfr. art.13

⁴⁵ Cfr. art. 19 (Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta).

necessarie e stabilite espressamente dalla legge⁴⁶. In realtà, come vedremo, in Italia non tutti possono esprimersi liberamente: la legge sulla stampa del 1948 vieta agli stranieri di diventare direttori di un giornale e questa norma non è mai stata modificata. Oggi sembra che qualcosa sia cambiato: una giornalista peruviana, da tempo residente in Italia ed esercitante qui la professione giornalistica, è diventata direttrice del sito Carta di Roma. Si è trattato però di una battaglia lunga e complessa e ancora non è possibile cantare vittoria: bisognerà vedere se anche altri stranieri riusciranno a seguire questa strada e se il giornalismo multiculturale, oggi in piena crisi, riuscirà a rinascere.

Altri diritti riconosciuti sono le già ricordate libertà di coscienza, pensiero e religione, il divieto di interferenze nella vita privata delle persone, il diritto alla giustizia e alla famiglia⁴⁷. I diritti politici⁴⁸, intesi come diritto di elettorato attivo e passivo, pubblici impieghi e direzione degli affari pubblici, vengono invece riconosciuti ai soli cittadini.

Il secondo Patto, riguardante i diritti economici, sociali e culturali, prevede per ogni individuo (inclusi dunque gli stranieri, anche irregolari), il diritto al lavoro con giuste e favorevoli condizioni, il riconoscimento di un adeguato livello di vita per ciascuna persona e la sua famiglia (comprendenti il diritto all'alimentazione, alla salute e all'istruzione) e il diritto alla partecipazione alla vita culturale (godendo contemporaneamente dei benefici del progresso scientifico e tecnologico)⁴⁹.

Questi Patti costituiscono tappe fondamentali nel riconoscimento dei diritti umani e sono dei primi passi avanti nella tutela degli stranieri: tuttavia, come più volte ripetuto, le distinzioni operate tra cittadini e non cittadini, stranieri regolari e irregolari, sono minime, e andrebbe prestata attenzione anche alla debolezza congenita del diritto internazionale, incapace, a differenza di quello europeo, di imporsi direttamente sull'ordinamento interno.

Se i documenti descritti finora hanno in realtà un ambito di applicazione molto ampio e contengono norme generali e riguardanti tutti gli individui (senza appunto prevedere particolari distinzioni tra cittadini e stranieri), altri testi più recenti si sono invece occupati essenzialmente della condizione del non cittadino ritenendo che troppo spesso, per via di questo suo particolare status, sia soggetto a trattamenti differenziati ingiustificati. Si tratta di testi riguardanti un diritto in particolare, quello al lavoro, motivo per cui se ne parlerà nel prossimo capitolo dedicato all'accesso degli stranieri alle professioni, in particolare a quella

⁴⁶ Nel capitolo 3 si discuterà diffusamente del diritto di manifestazione del pensiero e, soprattutto, del suo ambito soggettivo, quindi del riconoscimento o meno di tale libertà agli stranieri.

⁴⁷ Cfr. artt. 14, 15, 16, 17, 18, 23.

⁴⁸ Cfr. art. 25

⁴⁹ Cfr. artt. 7, 12, 13 e 15.

di giornalista. Come vedremo il successo è stato scarso (se non nullo) ma si è cercato in qualche modo di risolvere il problema ratificando altri documenti dal contenuto simile (seppur con esiti sempre insoddisfacenti).

Il divieto di distinzioni tra individui (e anche in questo caso la condizione di straniero appare rilevante perché spesso i trattamenti differenziati si basano su caratteristiche come la nazionalità o la cittadinanza) è sancito in particolare, invece, da un altro documento, datato 1948 ed entrato in vigore 11 anni dopo, la “Convenzione Internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale”.

La discriminazione razziale viene definita come qualsiasi “distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica” che voglia così limitare o negare il godimento e l’esercizio di diritti e libertà fondamentali in ogni campo. Si tratta di atti diversi da quelli posti in essere da uno Stato in base alla distinzione tra cittadini e non cittadini, così come non sono vietate disposizioni differenziate senza finalità discriminatorie o misure a favore di particolari minoranze, a meno che queste non prevedano illimitatamente diritti particolari e vengano mantenute in vita anche oltre il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L’Italia ha ratificato questa Convenzione nel 1976 (Gazzetta Ufficiale n.56 del 3 marzo 1976) e pertanto non dovrebbe praticare discriminazioni o differenze tra le persone presenti sul territorio: le cronache mediatiche sembrano però raccontare tutt’altro quando dipingono tutti gli stranieri, senza differenze, come criminali. Anche le politiche attuate non sembrano andare nella giusta direzione: il pacchetto sicurezza e lo stallo della legge sulla cittadinanza⁵⁰ non sembrano favorire il godimento e l’esercizio dei diritti e delle libertà degli stranieri, anzi, li limitano, spesso senza operare differenze tra migranti regolari e non regolari, e sanzionando duramente come reati comportamenti che tali non sono o che, se operati da cittadini italiani, vengono considerati meno gravi.

La debolezza del sistema ONU, come si evince dalla trattazione precedente, impedisce dunque un pieno rispetto delle regole e passa per diversi aspetti: prima di tutto molti documenti non sono stati ratificati o, anche se lo sono stati, contengono norme troppo generali e difficilmente applicabili (Tanzi 2016). È il caso, tra gli altri, della “Dichiarazione sui diritti umani delle persone che non sono cittadine del Paese in cui vivono”: si tratta di un documento criticato da più parti e ritenuto inapplicabile a causa dei suoi contenuti generici e incapaci di prevedere delle effettive protezioni. Tuttavia è stato appoggiato dai Paesi in via di sviluppo e

⁵⁰ Cfr. par. 2.5.

ha mostrato, una volta di più, interesse nei confronti della situazione di molte persone straniere e lontane dallo Stato di origine.

Altra difficoltà sta nel cosiddetto procedimento di garanzia, cioè nel controllo e nella sanzione di eventuali violazioni. Come detto all'inizio del paragrafo, nel caso di violazione dei diritti degli stranieri sono i Paesi di provenienza di questi a intervenire attivando la protezione diplomatica. Se invece l'offeso è un cittadino, dovrebbero essere gli altri Stati a intentare un procedimento nei confronti del Paese colpevole. I vari documenti precedentemente descritti prevedono procedure di accertamento diverse: sono possibili procedimenti non contenziosi, quindi semplici relazioni presentate dagli Stati stessi, valutati poi da comitati che rilasciano pareri e osservazioni personali, oppure procedimenti quasi contenziosi attraverso controlli mirati alla condanna delle violazioni. Si tratta di controlli successivi al fatto commesso, attivabili solo per specifiche violazioni di diritto internazionale e solo se sono già stati esauriti tutti gli strumenti di ricorso presenti all'interno del Paese che ha violato le norme. Infine sono possibili meccanismi contenziosi, cioè condanne di risarcimento miranti a far ammettere a ciascuna Nazione le proprie responsabilità di fronte al consesso internazionale.

Ultimo problema: il diritto internazionale non riesce a imporsi direttamente nell'ordinamento interno e non è immediatamente vincolante come il diritto europeo. Perché la norma internazionale abbia effetto è necessario passare per l'adattamento, uno strumento che deve recepire e rendere attiva l'attuazione della norma internazionale. Il già menzionato articolo 10 della Costituzione, l'unico nel quale è rinvenibile un riferimento agli stranieri, prevede l'adattamento immediato e automatico dell'ordinamento italiano solo nel caso di norme consuetudinarie. In tutti gli altri casi la norma internazionale è sottoposta al giudizio di legittimità costituzionale: in caso di esito negativo non ci sarà alcuna applicazione. Non va comunque dimenticato che nella gerarchia delle fonti il trattato internazionale è di livello superiore alla legge: questo significa che la legge italiana eventualmente in contrasto con la norma internazionale è incostituzionale (Gianniti 2015, cap. I sez. II).

Tutti questi elementi ci fanno capire come le norme internazionali a tutela dei diritti umani siano molto deboli e facilmente aggirabili e disapplicabili. Meglio va al diritto europeo, che verrà trattato nel prossimo paragrafo.

2.2 I diritti degli stranieri riconosciuti dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea

L'analisi della tutela dei diritti umani può essere effettuata come se ci si trovasse di fronte a dei cerchi concentrici: dopo essere passati per il primo, quello del livello internazionale, si passa al secondo, il livello dell'ordinamento europeo, fino ad arrivare a quanto previsto dal diritto italiano che è inglobato negli altri due cerchi, senza possibilità di porre norme in modo libero e non rispettose di quanto imposto dalle fonti superiori.

Il diritto europeo, come vedremo, ha caratteristiche diverse rispetto a quello internazionale dal punto di vista applicativo ma non è tuttavia privo di difficoltà: quando si parla di diritti umani l'astrattezza e la generalità delle norme costituiscono un problema non secondario. Sancire dei diritti riguardanti la totalità degli individui in modo aspecifico comporta rischi come il non completo rispetto delle norme stesse da parte degli Stati che, trovandosi di fronte a testi troppo generici, finiscono col porre limitazioni o interpretare le regole in modo opportunistico.

La storia comunitaria delle origini si è rivelata poco interessata alle questioni sociali: nei Trattati e nei documenti istitutivi dell'allora Comunità Europea non si fa menzione a diritti umani fondamentali da proteggere. L'obiettivo primario era il già ricordato mercato unico dove potessero liberamente circolare lavoratori, merci e capitali. Già il fatto che si parli di lavoratori, e non di individui generalmente intesi, fa comprendere come l'obiettivo dei padri fondatori fosse di stampo mercantilistico e commerciale. Inoltre questo concetto è rafforzato dal fatto che tutte le norme di tutela previste non riguardano tanto le persone quanto il mercato: poco o nulla esiste a protezione anche degli stessi lavoratori (tranne i già ricordati diritti alla libera circolazione e alla parità di retribuzione). Come fatto notare da Gianniti (2015, cap. IV sez. I), nell'Europa che si andava via via costruendo ciò che interessava era la persona solo per i suoi interessi commerciali e la sua importanza di natura economica.

Nonostante ciò va riconosciuto che il continente Europa ha cercato di fare negli anni a seguire dei passi avanti per quanto concerne l'individuazione dei diritti umani e tre sono i documenti principali: la CEDU, la "Carta dei diritti fondamentali" e la "Carta Sociale Europea" focalizzata maggiormente sui diritti di tipo economico.

Si è inoltre cercato di rendere più certe queste tutele prevedendo, in occasione del Trattato di Lisbona del 2007, che anche la Carta dei diritti fondamentali (nota anche come Carta di

Nizza) avesse lo stesso valore giuridico dei Trattati, fonti primarie del diritto comunitario, quindi con diretta e immediata applicabilità per gli Stati membri.

Una distinzione che è necessario operare quando si studiano questi documenti è la diversa natura dei soggetti che li hanno siglati: i soggetti in questione sono il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea. Il primo è un organismo internazionale nato nel 1949 col Trattato di Londra: formato da 47 membri, ha tra gli obiettivi principali la tutela dei diritti umani e la stipulazione di accordi internazionali. L'Unione Europea è invece un'unione economica e politica attualmente di 28 Paesi: dalla CEE del 1958 si è arrivati all'attuale unione, nome assunto nel 1993. I suoi organismi sono il Parlamento Europeo, rappresentante dei cittadini, il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'UE, rappresentanti gli Stati membri. Per evitare confusione non si seguirà l'ordine cronologico della realizzazione dei testi ma si darà spazio prima a quanto attiene al Consiglio d'Europa e poi all'Unione Europea.

La “Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali” (meglio nota come CEDU), sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore tre anni dopo e ratificata in Italia con legge 848/1955, è stata ratificata da tutti i 47 Paesi del Consiglio d'Europa che quindi devono garantire a ciascun individuo, senza discriminazioni, i diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione stessa. A sancire quest'obbligo è il primo articolo che riconosce come non sia possibile nessuna distinzione tra cittadini e stranieri: si fa infatti riferimento a “ogni persona sottoposta alla ... giurisdizione”, quindi chiunque si trovi sotto la tutela dello Stato, a prescindere dalla nazionalità o altri status sociali.

Tuttavia l'articolo 15 prevede la possibilità di deroga in “caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione” ma in nessun caso sarà possibile derogare agli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura), 4.1 (divieto di schiavitù e servitù) e 7 (*nulla poena sine lege*).

Oltre a questo aspetto (che rende più difficoltoso agli Stati sottrarsi agli obblighi), altra novità è la ristretta possibilità, presente più diffusamente nel diritto internazionale, di apporre riserve ai documenti contenenti diritti umani: anche per la CEDU è possibile ma solo al momento della firma e solo per quanto riguarda una norma specifica alla quale non è conforme una legge interna. Non sono quindi possibili riserve generali così come è necessario presentare la legge in conflitto e che provoca il ricorso all'istituto. Anche questa è una misura innovativa volta a contenere la possibilità di eludere i controlli sul rispetto dei diritti umani.

Nei contenuti però la Convenzione è molto simile alla Dichiarazione Universale del 1948 e non mostra particolari novità: presenta gli stessi diritti con le medesime espressioni ampie e

generali. Riconosce quindi a tutti il diritto alla vita, il divieto di tortura, schiavitù e lavoro forzato (a meno che non si tratti del servizio militare, delle attività svolte in caso di calamità o di quelle richieste a una persona detenuta), il diritto alla libertà e sicurezza personale e quello a un equo processo⁵¹.

Dei limiti sono invece previsti, in casi eccezionali, per quanto riguarda i diritti sanciti dall'articolo 8 in poi. Ognuno ha diritto a veder rispettata la propria vita, il proprio domicilio e la corrispondenza personale, senza ingerenza dell'autorità pubblica, a meno che non sia prevista dalla legge e che non sia necessaria per garantire la sicurezza e la stabilità della nazione. Lo stesso vale per la libertà di pensiero, coscienza e religione, espressa anche mediante pratiche concrete (come culto, insegnamento e riti), così come vanno riconosciuti limiti alla libertà di espressione (della quale si parlerà successivamente) e a quella di associazione⁵².

A rafforzare il concetto dell'universalità dei diritti riconosciuti è anche l'articolo 14 che sancisce un divieto di discriminazione: "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti" non può essere differenziato per motivi di "sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o ogni altra condizione". Questo articolo, insieme a quelli sulla libertà di espressione e di associazione, non può costituire un vincolo alla libera scelta degli Stati di limitare l'attività politica degli stranieri⁵³: è l'unico richiamo ai non cittadini presente nell'intero documento mentre altri sono contenuti nei Protocolli aggiuntivi. Comunque, come verrà spiegato in seguito, i diritti politici sono raramente riconosciuti agli stranieri nella loro completezza perché vengono visti come strettamente legati al rapporto tra lo Stato e i suoi cittadini.

La CEDU è completata, come già ricordato, da alcuni Protocolli aggiuntivi: tra questi i più importanti sono il primo, firmato a Parigi nel 1952, che aggiunge ai diritti già riconosciuti quelli inizialmente non previsti della proprietà privata e del diritto all'istruzione, e il quarto. Quest'ultimo, firmato a Strasburgo nel 1963, ha toccato da vicino l'Italia: oltre al diritto per gli stranieri regolari di circolare liberamente sul territorio e prendervi residenza nonché di lasciare il proprio Paese è previsto, all'articolo 4, il divieto di espulsioni collettive. L'Italia è stato il primo Paese a essere condannato per violazione di questa norma a causa dei rimpatri di gruppi di migranti ancora in mare, partiti dalla Libia e diretti verso le nostre coste, senza

⁵¹ Cfr. artt. dal 2 al 6.

⁵² Cfr. artt. Dall'8 al 10.

⁵³ Cfr. art. 16.

preoccuparsi della possibilità degli stessi di richiedere protezione internazionale e in violazione del principio di *non refoulement*.⁵⁴ Sempre dedicato agli stranieri è il Protocollo 7, firmato ancora una volta a Strasburgo nel 1984: il non cittadino regolare non può essere espulso se non per ragioni riconosciute dalla legge e ha diritto a difendersi nonché a far esaminare il suo caso facendosi rappresentare da un legale.

Passando poi all'applicabilità della CEDU nel diritto interno (Gianniti 2015), va ricordato che ci troviamo di fronte a un documento non assimilabile ai Trattati o alle fonti tradizionali del diritto comunitario e, pertanto, non direttamente applicabile. Finché l'Unione non aderirà alla Convenzione (nel 2015 la Corte di Giustizia ha espresso parere contrario) questa non sarà considerata parte del suo ordinamento e sarà difficile, come invece richiesto originariamente dalla Corte dei diritti umani, disapplicare eventuali norme interne in contrasto con quelle CEDU. Come notato precedentemente, i diritti sono sanciti mediante espressioni molto generali, motivo per cui è assai raro che esistano norme interne in conflitto con quelle CEDU, dato che sono solitamente già previste e garantite.

Un aspetto innovativo è invece la tutela a livello individuale. A vigilare sul corretto funzionamento della CEDU sono diversi soggetti⁵⁵. Il primo è il Segretario Generale che svolge una funzione di semplice controllo, ulteriore a quella della Corte e di natura accessoria: vista questa sua particolare natura le sanzioni previste nel caso in cui si dimostri la non conformità di un ordinamento interno a quanto previsto dalla Convenzione sono non coercitive. Il Comitato dei Ministri deve invece svolgere la funzione di rappresentanza della CEDU, agendo in nome del Consiglio.

Il protagonista principale è però la Corte Europea dei diritti dell'uomo costituita da tanti giudici quante sono le Alte Parti Contraenti (dunque attualmente 47), non rappresentanti lo Stato di elezione (si afferma all'articolo 21.2 che "siedono...a titolo individuale") e dotati di competenze e requisiti riconosciuti.

I ricorsi alla Corte possono essere presentati solo dopo che siano state esaurite tutte le vie interne: sono interstatali se presentati dagli Stati contraenti contro un altro contraente oppure, novità rispetto al diritto internazionale, individuali, presentati da singole persone fisiche oltre che, naturalmente, organizzazioni non governative e gruppi di privati. Il soggetto privato può

⁵⁴ Si tratta del caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, un ricorso intentato da 24 cittadini somali ed eritrei protagonisti di un respingimento collettivo in violazione delle norme di *non refoulement*. Il 6 maggio 2009 l'Italia ha intercettato in acque internazionali di responsabilità maltese un barcone con 200 persone a bordo partite dalle coste libiche. I migranti sono stati tutti rimpatriati, come previsto dal Trattato Italia – Libia, senza procedere alle necessarie identificazioni. Il nostro Paese ha condotto altre 9 operazioni simili, con le medesime modalità.

⁵⁵ Cfr. artt. 26, 27 e 28

essere anche straniero (l'importante è che sia sotto la giurisdizione dello Stato accusato): necessario è che il Paese abbia violato una norma della Convenzione o abbia ratificato il Protocollo che si presume essere stato disatteso.

Dopo l'instaurazione del contraddittorio è sempre possibile una composizione amichevole per risolvere la controversia in modo non giudiziario: in caso contrario si prosegue fino ad arrivare alle sentenze della Corte, definitive, e sulla cui esecuzione vigila il Comitato dei Ministri. Si tratta di atti vincolanti a livello internazionale ma non pienamente a livello interno poiché la CEDU non prevede una diretta applicabilità interna.

Nonostante la CEDU abbia rappresentato una "rottura" rispetto al silenzio iniziale dell'Europa in materia di diritti umani, il già citato Gianniti (2015) ritiene che ancora tanti siano i punti negativi di questo livello di tutela: prima di tutto è difficoltoso venire a conoscenza della giurisprudenza CEDU che si occupa di casi tra loro eterogenei così come è difficile, viste le diversità esistenti tra i Paesi, riconoscere un qualcosa di concreto all'interno delle sentenze, fin troppo lacunose, di difficile interpretazione e raramente in grado di valere per tutti gli Stati contraenti.

Il secondo documento adottato sempre dal Consiglio d'Europa è la Carta Sociale Europea, in vigore dal 1965 e attuata in Italia con legge 30/1999. Si tratta del primo testo europeo a riconoscere una serie di diritti economici e sociali in parte tutelanti il lavoro e in parte a garanzia della protezione sociale, integrato, nel contenuto, da un Protocollo aggiuntivo del 1988. Dal 1999 è in vigore una nuova Carta che ha portato alcune modifiche.

Ogni Stato era inizialmente obbligato a vincolarsi ad almeno 10 articoli della Carta (e cinque di questi dovevano essere scelti tra i sette ritenuti più importanti), mentre dal 1999 sono 16 gli articoli ai quali vincolarsi, di cui 6 inclusi tra quelli più importanti (identificati negli artt. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19, 20). Sono riconosciuti i principali diritti del lavoro, come il diritto a eque condizioni d'impiego e di retribuzione, la tutela della sicurezza, la protezione dei minori e delle lavoratrici in maternità, la formazione e l'orientamento professionale, i diritti sindacali e la negoziazione collettiva.

Tra le norme di maggiore interesse troviamo quella sui lavoratori migranti e le loro famiglie (articolo 19): a questi vanno garantiti servizi gratuiti sanitari, medici e di assistenza e provvedimenti che li agevolino con la famiglia in tutte le fasi dello spostamento, dalla partenza all'accoglienza, fino al viaggio. Vanno inoltre favorite le collaborazioni tra i servizi sociali dei Paesi d'immigrazione e emigrazione riconoscendo agli stranieri regolari il diritto a non essere trattati in modo meno favorevole rispetto ai cittadini per quanto riguarda la

retribuzione, i diritti sindacali, l'accesso a un'abitazione, il pagamento delle tasse, delle imposte e dei tributi, e le azioni legali.

I Paesi sono invitati a favorire il ricongiungimento familiare dei lavoratori migranti presenti sul territorio e non possono espellere il lavoratore regolare a meno che non costituisca una minaccia per la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico e il buon costume. Ai lavoratori migranti vanno garantiti anche il diritto al trasferimento dei propri guadagni e all'insegnamento della lingua nazionale: le protezioni prima ricordate valgono anche per i lavoratori migranti autonomi.

Per la Carta Sociale il "lavoratore migrante" è lo straniero cittadino di altri Stati Parti che risiede e lavora in modo regolare nel nuovo Paese: annessa al documento è la norma che prevede trattamenti non inferiori a quelli dei cittadini anche per apolidi e rifugiati, così come definiti dalla Convenzione di New York e da quella di Ginevra. I controlli sono effettuati attraverso relazioni che lo Stato stesso invia al Comitato di esperti che, a sua volta, li valuta rilasciando un parere al Comitato governativo. Questo, poi, prenderà provvedimenti verso i Paesi con le condotte peggiori così che possa intervenire il Comitato dei Ministri.

Il terzo e ultimo documento del Consiglio d'Europa si concentra sui diritti politici raramente riconosciuti agli stranieri perché strettamente legati alla cittadinanza: tuttavia si sta cercando di favorire la partecipazione dei non cittadini soprattutto a livello locale. In questa direzione ha cercato di andare la "Convenzione Europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale" del 1992 rivolta ai soli stranieri regolari. Firmata da appena 13 Paesi e ratificata da 8, risulta di difficile applicazione: la stessa Italia non ha provveduto alla ratifica dell'intero documento, in particolare la parte relativa al diritto di voto.

La Convenzione è infatti suddivisa in tre capitoli, A, B e C: il primo riguarda la libertà di espressione, riunione e associazione, il secondo gli organi consultivi rappresentanti gli stranieri, il terzo il diritto di voto alle elezioni locali. I Paesi possono però decidere di non ratificare i capitoli B e C che, tra l'altro, sono anche i più innovativi perché garantiscono agli stranieri dei diritti politici altrimenti non riconosciuti in nessun altro testo. Ad esempio viene garantita la possibilità di creare organi consultivi in rappresentanza degli stranieri nei territori dove questi sono maggiormente presenti per favorire l'integrazione, il dialogo e la formulazione di suggerimenti su come migliorare la convivenza tra diverse nazionalità. I membri di questi organi devono essere regolarmente eletti dagli stranieri stessi o dalle associazioni dei residenti stranieri. Per quanto riguarda il diritto di voto attivo e passivo, questo è previsto alle elezioni locali solo per i residenti stranieri che soddisfino le medesime condizioni previste per i cittadini e che risiedano legalmente nello Stato da almeno 5 anni.

Purtroppo la Convenzione limita molto questo diritto non solo perché, essendo contenuto nel capitolo C, può anche non essere ratificato, ma perché è previsto che lo Stato contraente possa circoscriverlo al solo diritto di voto attivo (scartando una possibile eleggibilità dello straniero).

Come fatto notare da alcuni studiosi (tra questi Calamia *et al.* 2012), la Convenzione non ha avuto molto successo anche a causa di un generale calo nell'affluenza e di disinteresse verso la politica. L'Unione sembra però aver riconosciuto il problema e ha legato il diritto di voto alla cittadinanza europea (che però è riconosciuta solo nel caso del possesso di una cittadinanza di un Paese membro). Il risultato è stato così una varietà di modelli differenti, da chi riconosce i diritti agli stranieri ma solo se inseriti nello Stato ospitante a chi permette la partecipazione locale, passando per chi riconosce i diritti solo dopo una riforma elettorale e per chi, pur riconoscendo delle garanzie, non le applica, come l'Italia.

Dopo essersi soffermati su quanto fatto dal Consiglio d'Europa è doveroso fare lo stesso con l'Unione Europea: la "Carta Europea dei Diritti Fondamentali" (nota anche come "Carta di Nizza"), proclamata due volte, la prima a Nizza nel 2000 e la seconda a Strasburgo nel 2007, ha, dallo stesso anno, il valore giuridico riconosciuto ai Trattati, così come previsto dal Trattato di Lisbona. Poiché è un documento dell'Unione è stata solennemente proclamata dagli organi della stessa, ovvero Parlamento europeo, Consiglio europeo e Commissione europea.

Si tratta di un testo completo, comprendente la totalità dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, in parte garantiti a tutti i soggetti indistintamente e in parte ai soli cittadini comunitari. Il Titolo I comprende i diritti universali, elementari e alla base di qualsiasi altro diritto successivo: quello alla dignità umana, alla vita, all'integrità fisica e psichica, il divieto di tortura, pene e trattamenti inumani, l'abolizione della schiavitù.

Il Titolo II è dedicato ai diritti civili e politici classici, già elencati precedentemente: tra questi troviamo anche la libertà di pensiero, coscienza e religione e quella di espressione e informazione. Da ricordare anche il diritto all'istruzione, obbligatoria e gratuita, e quello di proprietà (intellettuale inclusa). Per quanto riguarda gli stranieri sono qui previsti alcuni diritti specifici: nel diritto al lavoro e a una professione liberamente scelta va notata la distinzione tra cittadini comunitari e di Paesi terzi. I primi possono liberamente cercare un'occupazione, lavorare, stabilirsi e prestare servizi in qualsiasi Stato membro, mentre i secondi, se

autorizzati, hanno diritto a condizioni lavorative equivalenti a quelle degli stessi cittadini⁵⁶. All'apolide e al rifugiato va garantito il diritto all'asilo, così come vige il divieto di espulsioni collettive e va garantito il principio di *non refoulement* verso il Paese d'origine nel caso in cui ci sia un serio rischio per la vita del soggetto allontanato⁵⁷.

Il divieto di discriminazione, anche sulla base della nazionalità, è sancito nel Titolo successivo, dedicato a particolari categorie di individui, come i minori, gli anziani e i disabili. Le distinzioni tra cittadini e stranieri sono ribadite nel Titolo V dedicato alla cittadinanza, dove si riconosce al solo cittadino UE, nello Stato di residenza, il diritto di voto ed eleggibilità alle elezioni del Parlamento Europeo e a quelle comunali⁵⁸. Sempre gli stessi cittadini comunitari potranno circolare liberamente sul territorio degli Stati membri mentre tale diritto può essere accordato ai cittadini stranieri regolari⁵⁹. Tutti, invece, hanno diritto a una buona amministrazione europea ma i soli cittadini potranno accedere ai documenti o rivolgersi al Mediatore europeo in caso di cattiva amministrazione⁶⁰.

Ma, per concludere, la situazione è veramente così semplice e i diritti solennemente proclamati sono concretamente tutelati? Si è già parlato dei diritti politici, esempio emblematico, e lo stesso può dirsi per il diritto alla vita: va riconosciuto che in Europa non vige più la pena di morte ma non tutti i Paesi hanno comunque ratificato i Protocolli CEDU sul tema. La tutela della vita, in realtà, non è legata solo alla pena di morte: si tratta di tutta una serie di garanzie a protezione della persona migrante, da quando parte dal proprio Paese fino allo sbarco. Tuttavia ancora tante sono le vittime del Mediterraneo (e oggi anche delle rotte balcaniche) perché troppi Paesi chiudono gli occhi, senza portare i soccorsi necessari, aspettando che siano altri a farlo.

Anche la libertà di pensiero, coscienza e religione può essere limitata da leggi interne, per garantire l'ordine e la sicurezza pubbliche: famosi sono i casi dei divieti ad indossare il velo islamico o, in Italia, le discussioni sulla presenza del crocifisso nelle aule scolastiche.

La tutela giurisdizionale, benché riconosciuta a tutti, può essere differenziata in base al possesso, o meno, della cittadinanza. Nel precedente paragrafo sul diritto internazionale si è ricordata la protezione diplomatica, la prima tutela in ordine di tempo garantita ai non

⁵⁶ Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.

⁵⁷ Cfr. artt.18 e 19.

⁵⁸ Cfr. artt.39 e 40.

⁵⁹ Cfr. art. 45

⁶⁰ Cfr. artt.41 e 42.

cittadini. Come già osservato, non si tratta di una protezione per i migranti classicamente intesi quanto di un istituto al quale si può ricorrere se ci si trova momentaneamente al di fuori del proprio Paese e se si è già fatto ricorso a tutti gli strumenti messi a disposizione dallo Stato ospitante. Requisito necessario è il possesso della cittadinanza, quindi si possono porre dei problemi per apolidi e rifugiati⁶¹.

I diritti economici e sociali (come quelli alla salute, all'abitazione, all'istruzione, al lavoro ecc.) sono solo in parte garantiti agli stranieri, perché spesso comportano costi non indifferenti per gli Stati, gravando su un welfare già sofferente da anni per la crisi economica. Inoltre sono più facilmente comparabili con i diritti riconosciuti ai cittadini: la maggior parte delle odierne proteste di stampo neorazzista si basa sui presunti diritti riconosciuti più agli stranieri che ai cittadini stessi. Garantire un'abitazione, ad esempio, è molto costoso per lo Stato: tuttavia, si tratta di un diritto che andrebbe riconosciuto tanto ai cittadini quanto agli stranieri, se regolari e soggiornanti di lungo periodo. Anche l'istruzione di base, essenziale per la formazione culturale della persona, l'uscita dallo stato di povertà e il progresso personale, va garantita obbligatoriamente a tutti, regolari e non: nel caso degli stranieri, soprattutto minori, la frequenza di un corso scolastico permette l'inserimento e l'integrazione, favorendo la multiculturalità e lo scambio di conoscenze coi bambini cittadini.

Se il contenuto dei diritti appare quindi fin troppo generico anche a livello europeo, un punto di forza, a differenza del diritto internazionale, risiede nella confluenza del nostro ordinamento in quello comunitario, con la conseguenza che alcune norme dell'Unione sono direttamente applicabili in Italia e prevalenti sia sulle leggi nostrane che sulla Costituzione (come sancito anche dall'articolo 117 Cost.), a meno che non vengano violati nostri principi fondamentali.

Tra queste norme troviamo i Trattati, fonti primarie dell'Unione, dall'effetto diretto verticale (quindi riconoscono immediati diritti per i cittadini verso gli Stati membri) e in certi casi anche dall'effetto diretto orizzontale (si prevedono immediati diritti tra privati): è il caso della Carta di Nizza che obbliga così gli Stati dell'UE a riconoscere e rispettare una serie di diritti umani inviolabili. Prevalenti sulle norme nostrane sono anche i regolamenti (tanto che le norme interne contrastanti con quelle comunitarie devono essere disapplicate e, se leggi, dichiarate incostituzionali). Vincolanti (seppur in forma meno rigida, per quanto riguarda i

⁶¹ L'art.46 della Carta di Nizza recita: "Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato".

risultati) sono anche le direttive che possono essere però equiparate ai Trattati nel caso in cui contengano norme chiare e precise e quindi di immediata applicabilità.

Per questo motivo i diritti umani fondamentali o, in generale, le norme più importanti, sono riconosciute da Trattati o direttive: come sottolineato più volte, rispetto al livello internazionale l'ordinamento europeo permette più garanzie, grazie a documenti maggiormente aggiornati, tutele garantite ai singoli cittadini, fonti più conoscibili. Nonostante questo va riconosciuto che il contenuto dei diritti è ancora troppo generale e gli Stati spesso disattendono le regole: non è un problema secondario, considerato che il nostro ordinamento (a pari di quello degli altri Paesi membri) deve adattarsi al livello a lui superiore. E come si vedrà nel prossimo paragrafo, la situazione per gli stranieri, anche regolari, in Italia non è delle più rosee e nemmeno delle più facili.

2.3 I diritti degli stranieri riconosciuti a livello nazionale

Ultimo livello da considerare nello studio dei diritti riconosciuti agli stranieri è quello italiano. Il principale aspetto da notare è la sottomissione del nostro ordinamento a quelli a lui superiori, cioè i livelli internazionale ed europeo. È la stessa Costituzione, nel già citato articolo 10, ad affermare che:

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

L'articolo è dunque strutturato in modo da prevedere al comma secondo una riserva di legge rinforzata, al comma terzo il riconoscimento del diritto d'asilo allo straniero impossibilitato ad esercitare le libertà democratiche nel suo Paese d'origine, al comma quarto il divieto di estradizione degli stranieri per reati politici.

In realtà una legge sull'asilo territoriale in Italia non esiste ancora: in base alla Corte Costituzionale sono le norme sui rifugiati ad essere attualmente utilizzate in sostituzione di

quelle più specifiche ma va ricordato che non si tratta della stessa materia e che quindi il grado di tutela non è comparabile. Il diritto di asilo è un concetto più ampio di quello di rifugiato, a partire dalla motivazione che, nel secondo caso, si basa su timori fondati di persecuzione. La difficoltà di prevedere una siffatta disciplina è dovuta in buona parte alle dimensioni che i flussi migratori hanno mostrato negli anni: benché si sia molto lontani dai numeri di Paesi come il Libano o la Giordania, sussiste il timore di non essere in grado di prevedere regole certe per quanto riguarda il riconoscimento di questo status ai migranti (Barbera e Fusaro 2014, 134).

Anche il divieto di estradizione per reati politici non è in realtà assoluto: la norma naturalmente non vige nel caso di genocidio o in generale di atti finalizzati alla distruzione totale o parziale di gruppi etnici e razziali, come previsto dalla l. cost. 1/1967.

Inoltre, tante sono ancora le perplessità per quanto riguarda la capacità del diritto internazionale di imporsi su quello interno: come abbiamo visto, le norme internazionali sono di difficile applicabilità ed è la nostra stessa Corte Costituzionale a non aver ancora chiarito se i trattati internazionali sono vigenti solo per quanto riguarda i rapporti tra gli Stati o possono essere considerati anche sul piano interno come testi che pongono norme ulteriori a quelle nazionali.

Per lungo tempo è stato attribuito a questi testi il rango di leggi ordinarie e, come tali, abrogabili da norme successive; poi li si è ritenuti leggi atipiche (quindi maggiormente “resistenti” a eventuali modifiche, benché dotate della stessa forza di una legge ordinaria) e, infine, la modifica dell’articolo 117 Cost.⁶², avvenuta nel 2001, ha garantito una maggiore applicabilità della CEDU mentre permangono ancora dubbi per quanto riguarda il diritto internazionale. Come è stato ricordato nel precedente paragrafo, la CEDU ha la forza di imporsi sul diritto interno se è coerente con la Costituzione. Nel caso in cui le due norme siano contrastanti e la legge non possa essere interpretata conformemente a quanto previsto dalla CEDU, il giudice può dichiarare illegittima la norma interna.

Proseguendo in una lettura più approfondita della nostra Carta, risulta chiaro che poco o nulla si occupa in maniera specifica di stranieri, oltre all’articolo 10. Nel testo costituzionale manca anche qualsiasi definizione di “straniero” che, pertanto, va desunto in chiave negativa, sulla base dei diversi testi legislativi sull’immigrazione. Sono dunque considerati stranieri i non cittadini italiani, i non apolidi e i non cittadini comunitari (anche se in quest’ultimo caso sarebbe meglio parlare di ‘extracomunitari’ più che di stranieri, una categoria in cui rientrano,

⁶² Il quale recita: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

ad esempio, gli svizzeri, gli statunitensi e gli australiani, benché si tratti di un'etichetta mai utilizzata nei loro confronti).

Una volta definito chi va considerato straniero per il nostro ordinamento, bisogna capire quali diritti siano nel caso riconosciuti e se sussistano differenze anche all'interno del gruppo "stranieri", sulla base della regolarità o meno del soggiorno e del tipo di permesso che viene loro concesso.

Il primo importante passo è l'articolo 2 Cost. che sancisce:

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Dunque questa norma è importantissima per quanto riguarda il tema di nostro interesse perché prevede da una parte un riconoscimento e dall'altra una protezione dei diritti fondamentali dell'uomo che, pertanto, non potranno essere violati da nessuno, né da singoli privati né, tantomeno, da soggetti pubblici o dalla Repubblica stessa.

Si tratta di diritti che gli studiosi (tra gli altri Barbera e Fusaro, *op. cit.*) sono soliti definire assoluti, inalienabili, indisponibili, imprescindibili e irrinunciabili. Non sono infatti possibili distinzioni di sorta per il riconoscimento di tali diritti, che risulteranno quindi vevoli nei confronti di tutti, così come non potranno essere ceduti né ritenuti estinti se non esercitati. Inoltre non è ammessa nessuna modifica in negativo per il riconoscimento e l'esercizio di questi diritti, che è lo stesso ordinamento ad arricchire nel tempo.

Infatti va superata l'idea, propria della giurisprudenza del passato, che l'articolo 2 si occupi solo dei diritti previsti dal testo costituzionale nella Parte Prima, rubricata "Diritti e doveri dei cittadini": già da tempo si ritiene di essere di fronte a una disposizione a fattispecie aperta, in grado di includere i cosiddetti "nuovi diritti" che nel tempo si aggiungono ai classici diritti civili, politici e sociali.

Il riferimento ai "doveri inderogabili di solidarietà" invece legittima lo Stato a intervenire nei rapporti tra privati, limitando le loro libertà, per permettere appunto l'esplicarsi della stessa e garantire la tutela di altri beni parimenti tutelati.

L'articolo 2 è strettamente legato a quello successivo, che recita invece:

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Il nesso tra i due articoli è chiaro: solo tutelando e riconoscendo i diritti inviolabili dell'uomo si ha reale uguaglianza di tutti i soggetti e le fattispecie previste che vietano distinzioni altro non sono che specificazioni dei diritti inviolabili riconosciuti dall'articolo 2.

Il primo comma dell'articolo riconosce l'uguaglianza formale (Barbera e Fusaro 2014; Del Punta 2015), dunque prevede che la legge sia uguale per tutti, con la stessa forza ed efficacia. Non è possibile operare distinzioni sulla base della condizione sociale del soggetto, prevedendo categorie privilegiate o trattate sfavorevolmente.

Il principio al quale appellarsi (e che ritornerà spesso quando si parla di stranieri) è quello della ragionevolezza: le differenze naturali, di fatto, esistono e non possono essere negate. Di conseguenza, poiché è impossibile prevedere in assoluto dei trattamenti indifferenziati, sarà necessario prevedere *“trattamenti eguali in situazioni eguali, e trattamenti diversi in situazioni diverse”*, basate su una ragionevole ponderazione degli interessi in gioco e delle diversità di partenza.

La Costituzione si è preoccupata di prevedere delle fattispecie che non possono permettere differenze di nessun tipo tra i soggetti: il sesso (e più recentemente l'orientamento sessuale), la razza, la lingua, la religione, le opinioni politiche e le condizioni personali e sociali. Nel caso della razza, va ricordato che nel nostro ordinamento esistevano pochissime leggi sul tema prevedenti disparità di trattamento, quasi tutte di epoca fascista e successivamente abrogate: la prima a prevedere dei divieti di discriminazione per motivi di razza sarà il d.l. 122/1993, noto come legge Mancino.

In tutte le fattispecie elencate sono previsti divieti di discriminazioni sia dirette che indirette. Nel primo caso si tratta di atti che direttamente colpiscono una categoria di persone (sulla base del sesso, razza ecc.) discriminando e provocando un effetto pregiudizievole mentre, nel secondo, si tratta di atti di per sé neutri ma che producono comunque un effetto negativo sui soggetti.

Altro aspetto, la possibilità di deroga: sulla base del già citato principio di ragionevolezza sono previsti trattamenti differenziati sia per gli stranieri sia per particolari categorie di soggetti ritenute maggiormente meritevoli di tutela (come i disabili, le lavoratrici madri, le minoranze linguistiche ecc.) nel caso in cui sia necessario tutelare un altro bene costituzionalmente garantito (come quello alla maternità, all'avviamento professionale e così via).

Il secondo comma sancisce invece l'uguaglianza sostanziale intesa come uguaglianza dei risultati e delle opportunità. Compito della Repubblica (e non dello Stato), quindi dell'insieme dei diversi soggetti, come Regioni, Comuni e Province, è quello di eliminare tutte le situazioni che *di fatto* impediscono l'uguaglianza reale. L'obiettivo è quello di fornire a tutti le stesse opportunità, che verranno personalmente sviluppate da ciascuno, garantendo a ogni individuo la soddisfazione dei diritti in modo più che sufficiente. Per questo lo Stato, negli ultimi tempi, ha adottato su spinta dell'Unione Europea una serie di misure, le azioni positive, per rimuovere gli ostacoli che impediscono le pari opportunità e tutelare le categorie più svantaggiate.

Poiché il testo dell'articolo si apre con le parole "*Tutti i cittadini*", per lungo tempo si è ritenuto che la norma non potesse essere applicata agli stranieri, già tutelati "*dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*" (art. 10 Cost.): successivamente si è trasferita questa tutela anche ai non cittadini e agli apolidi, superando una lettura letterale, benché siano comunque possibili delle differenze (si veda per esempio il limitato diritto di circolazione e ingresso nel Paese o quello di cittadinanza).

Oggi è ormai pacifico il riconoscimento a tutti gli stranieri, a prescindere dalla presenza regolare o meno sul territorio e dal tipo di permesso riconosciuto, della totalità dei diritti fondamentali: è la Corte Costituzionale ad affermarlo in diverse e recenti sentenze (61/2011, 269/2010, 299/2010) ma anche nel passato l'orientamento era lo stesso. Già nel 1967 la Corte, con la sentenza 120, riguardante il caso di un cittadino svizzero detenuto per traffico di tabacco, aveva affermato che "se è vero che l'art. 3 si riferisce ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali".

Allo stesso tempo, se i diritti fondamentali valgono per tutti gli stranieri, non sono possibili discriminazioni in base al Paese di provenienza dell'individuo: è ancora una volta la Corte Costituzionale a riconoscerlo. Quello che si vuole evitare è che uno straniero venga maggiormente tutelato perché proveniente da un Paese col quale l'Italia ha buoni rapporti discriminando chi invece viene da Stati privi di legami col nostro.

“L’eguaglianza è un principio generale che condiziona tutto l’ordinamento nella sua obiettiva struttura”, un “divieto che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengono imputate. Ciò è tanto più vero, in quanto un’essenziale parità di trattamento deve esser mantenuta negli stessi rapporti fra stranieri e stranieri, quand’anche appartenenti a Stati diversi” (sentenza 54/1979).

Il nostro Paese ha però, talvolta, previsto differenze ingiustificate nei confronti dei non cittadini: è stato il caso dell’indennità di accompagnamento non riconosciuta a una cittadina albanese, in coma vegetativo, priva di carta di soggiorno perché inidonea al lavoro e conseguentemente senza reddito sufficiente. In generale l’indennità era riconosciuta agli stranieri solo se regolari, dotati di carta di soggiorno (quindi permesso permanente) o, se soggiornanti da almeno 6 anni, dotati di permesso di soggiorno rinnovabile illimitatamente e con reddito sufficiente a mantenere sé e la propria famiglia. Si tratta di un trattamento fortemente discriminatorio (considerata anche la particolare situazione di bisogno in cui viene a trovarsi chi richiede un’indennità di accompagnamento) e, soprattutto, molto diverso rispetto a quanto garantito ai cittadini italiani e comunitari.

In questo caso (ma si potrebbe ritenere tale anche il divieto, successivamente abrogato, di contrarre matrimonio se immigrati irregolari) il legislatore non ha dimostrato di applicare il principio di ragionevolezza. La Corte Costituzionale, nella sentenza 306/2008, ha infatti affermato che “le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari (...) devono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza. Al legislatore è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una ‘causa’ normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria”. La Corte ha, allora, ritenuto “manifestamente irragionevole subordinare l’attribuzione di una prestazione assistenziale quale l’indennità di accompagnamento (...) al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l’altro, la titolarità di un reddito”. L’irragionevolezza, in questo caso, ha inciso sul diritto alla salute mentre nel caso del matrimonio sulla libertà riconosciuta a tutti, anche a livello internazionale, di formare una famiglia.

Allo stesso tempo, riconosce la stessa sentenza, sarà possibile “subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere episodico e di non breve durata”:

quando però si sarà dimostrato che lo straniero è presente regolarmente in Italia non si potranno prevedere discriminazioni o limiti ai diritti fondamentali.

Quando, allora, sarà possibile prevedere delle discriminazioni? Nel caso, appunto, di prestazioni per situazioni non di emergenza e per la “regolazione dell’ingresso e permanenza di extracomunitari in Italia”, in generale dettando norme non irragionevoli e non contrastanti con le regole internazionali ed europee.

La Corte Costituzionale nella sentenza 250/2010 ha ritenuto non illegittimo l’articolo 10 bis del Testo Unico sull’immigrazione (d.lgs. 286/1998) come modificato dalla legge 94/2009, che prevede un’ammenda dai “5.000 ai 10.000 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato” per lo straniero entrato o trattenutosi in Italia irregolarmente in violazione delle disposizioni del TU o delle norme che disciplinano soggiorni brevi per visite, affari, turismo e studio. Tale norma era stata ritenuta arbitraria e irragionevole perché in grado di colpire indiscriminatamente⁶³ stranieri che, per i più svariati motivi (dalla perdita dell’aereo alla mancanza di denaro, passando per la commissione di attività criminali), si erano trovati nella posizione di irregolarità. Si riteneva che l’articolo volesse discriminare lo straniero perché “clandestino”, quindi una sua mera condizione soggettiva, in violazione del principio di ragionevolezza.

In realtà la Corte ha avuto modo di dimostrare che “oggetto dell’incriminazione non è un modo di essere della persona, ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti. La condizione di ‘clandestinità’ non è un dato preesistente ed estraneo al fatto ma rappresenta la conseguenza della stessa condotta resa penalmente illecita”. Inoltre va rilevato che la norma è posta a tutela di altri beni, come “l’interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori”. Si tratta di un “bene giuridico strumentale attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici finali”; infatti la regolamentazione dell’immigrazione è “collegata alla ponderazione

⁶³ La Corte si è trovata a esprimersi su un caso simile nella sentenza 148/2008, riguardante il ricorso presentato da un cittadino marocchino al quale era stato negato il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro perché lo stesso era stato condannato per spaccio di stupefacenti a otto mesi di reclusione ed euro 2.000 di multa a seguito di patteggiamento e con sospensione condizionale della pena. Anche in quel caso il ricorrente riteneva che la norma (risultante dal combinato disposto dell’articolo 4 e 5 TU) prevedesse un’automatica discriminazione, senza considerare i diversi gradi di pericolosità sociale dei soggetti. La Corte ha però ritenuta legittima la norma in questione affermando che “non sia manifestamente irragionevole condizionare l’ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo”. Anche perché “l’inclusione di condanne per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti tra le cause ostative all’ingresso e alla permanenza dello straniero in Italia non appare manifestamente irragionevole qualora si consideri che si tratta di ipotesi delittuose spesso implicanti contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali o che, comunque, sono dirette ad alimentare il cosiddetto mercato della droga, il quale rappresenta una delle maggiori fonti di reddito della criminalità organizzata”. Il nostro Paese ben può, quindi, prevedere distinzioni nei confronti dello straniero per tutelare la propria sicurezza interna.

di svariati interessi pubblici quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione: vincoli e politica che, a loro volta, rappresentano il frutto di valutazioni afferenti alla 'sostenibilità' socio – economica del fenomeno”.

Al contrario del reato di immigrazione clandestina, ritenuto legittimo⁶⁴, è stato invece condannato l'articolo 61 codice penale, modificato dal d.l. 92/2008, che aveva previsto un'aggravante per i fatti compiuti da stranieri irregolari. In questo caso si è ritenuto che l'articolo fosse discriminante perché sottintendeva una maggiore pericolosità di questi soggetti.

Dunque, dall'incrocio tra norme costituzionali e sentenze della Corte, traspare l'ormai consolidato riconoscimento dei diritti fondamentali per tutti gli stranieri, irregolari inclusi, compresa la necessità di riparare a eventuali differenze irragionevoli previste dalle leggi interne. Allo stesso tempo è garantita l'impossibilità di operare discriminazioni tra non cittadini in base alla loro provenienza e la speculare possibilità di prevedere differenze di trattamento tra cittadini e stranieri (e tra stranieri regolari e irregolari) sulla base del principio di ragionevolezza e per tutelare altri beni nazionali superiori, come la sicurezza, la sanità e l'ordine pubblico.

In parte anche il più volte citato TU sull'immigrazione riprende questo concetto. L'articolo 2 recita al primo comma:

Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

Dunque lo straniero, a prescindere dal permesso di cui è titolare, dalla sua presenza regolare o irregolare e dal luogo in cui si trova (territorio, frontiera, CIE, CARA ecc.), ha diritto a vedersi riconosciuti una serie di diritti fondamentali e assoluti, in particolare la libertà di pensiero, coscienza e religione e la libertà di manifestazione del pensiero. Si tratta di diritti previsti in diversi documenti europei ed internazionali ma, come già più volte ricordato,

⁶⁴ La legge 67 del 28 aprile 2014 all'art. 2 delega il Governo a trasformare, entro 18 mesi, il reato di clandestinità in illecito amministrativo. In realtà l'illecito è previsto solo per il primo ingresso irregolare e non vale per quelli successivi. A inizio 2016 il Governo avrebbe però deciso di rinviare la questione, senza attuare la delega come dovuto.

spesso violati dalle stesse norme che li dovrebbero garantire. È il caso di questo articolo che al comma 5 afferma:

Allo straniero e' riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.

Dunque a tutti gli stranieri, anche irregolari, sarebbero garantiti diritti propri dei cittadini per quanto riguarda il rapporto coi pubblici poteri, nello specifico la “tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi” (come, ad esempio, il diritto alla difesa, quello alla giustizia se vittime di reato, la riparazione degli errori giudiziari ...), i rapporti di qualsiasi natura con la pubblica amministrazione e la fruizione dei servizi pubblici.

In realtà ciò è vero solo in parte: lo straniero non è spesso in grado di comprendere i motivi dei provvedimenti presi nei suoi confronti (come quello di espulsione o allontanamento) sia perché non conosce l'italiano (e non viene garantita un'apposita traduzione in una lingua a lui comprensibile, come previsto dalla legge⁶⁵) sia perché non conosce le regole e i suoi stessi diritti. Lo straniero si ritrova inerme di fronte all'ampia discrezionalità della pubblica amministrazione e viene sottoposto a controlli molto più spesso di un normale cittadino: prima di tutto quelli all'ingresso, per il riconoscimento, poi altri sul reddito, la professione, la condizione abitativa e lo stato di famiglia per ottenere permessi e servizi (Nascimbene 2004).

Il comma 2 del medesimo articolo si occupa invece dei soli regolari:

Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente. Nei casi in cui il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa e' accertata secondo i criteri e le modalità previste dal regolamento di attuazione.

Prima di tutto gli stranieri regolari sono coloro dotati di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno e quando si parla di “diritti in materia civile” non si sta considerando la totalità

⁶⁵ “Ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato” (articolo 2 c.6).

dei diritti civili ma un ambito più ristretto: tra le libertà previste troviamo quella di circolazione e soggiorno, entrata e uscita dal Paese.

Maggiori diritti sono riconosciuti ai titolari di carte di soggiorno (quindi permessi permanenti) o altre forme di permesso di lunga durata: tra questi più facilità nell'accedere alle professioni, alla sanità, alla scuola o ad altri servizi pubblici (dalla previdenza sociale alle case pubbliche) e più difficoltà nell'essere espulsi dal territorio.

Per quanto riguarda i doveri, "lo straniero presente nel territorio italiano è comunque tenuto all'osservanza degli obblighi previsti dalla normativa vigente" (art. 2 c.9): certo è quello contributivo, previsto dall'articolo 53 Cost., che chiede a tutti di "concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

Ancora una volta traspare il riconoscimento certo dei diritti fondamentali per tutti gli individui e alcune differenziazioni riguardo libertà più collegate al rapporto con lo Stato o alla sicurezza di questo. Uno dei principali diritti, quello alla libera circolazione (art. 16 Cost.), prevede una serie di deroghe nel caso di stranieri. Prima di tutto questi potranno entrare in Italia solo se dotati di valido passaporto, visto o carta d'identità e con mezzi sufficienti che ne garantiscono il sostentamento. In assenza di questi requisiti (o di quelli già ricordati nel precedente capitolo che permettono di ottenere lo status di rifugiato) oppure se il soggetto costituisce pericolo per lo Stato, sarà possibile non accettarlo mediante respingimento alla frontiera.

L'espulsione amministrativa, disposta dal prefetto e di immediata esecuzione, si attua invece per allontanare lo straniero già presente sul territorio irregolarmente (perché ha eluso i controlli di frontiera, non ha chiesto il permesso di soggiorno, gli è stato rifiutato o ne possiede uno scaduto non rinnovato) oppure pericoloso per il Paese o sottoposto ad allontanamento in sostituzione della pena detentiva. Sarà il questore ad eseguire l'accompagnamento alla frontiera avvalendosi della forza pubblica o, in sostituzione, trattenendo la persona in un già ricordato CIE, un centro dove la permanenza non dovrebbe superare i 18 mesi e dove dovrebbe essere garantita la dignità del soggetto.

Un ulteriore problema che ha spesso limitato nel passato il riconoscimento dei diritti per gli stranieri è il principio di reciprocità, previsto dall'articolo 16 delle preleggi, rubricato "Trattamento dello straniero", che recita:

Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali

In base a tale norma si riteneva che potessero essere riconosciuti diritti agli stranieri presenti sul territorio solo se i Paesi di provenienza di questi garantivano gli stessi anche ai cittadini italiani. In pratica lo straniero avrebbe ricevuto un trattamento favorevole o meno sulla base della considerazione in cui sarebbe stato tenuto l'italiano nel caso in cui si fosse trovato nel territorio d'origine dello straniero. Un simile atteggiamento, hanno fatto notare alcuni studiosi⁶⁶, fa riferimento, più che al rapporto tra Stato e cittadini, a quello tra Stati stessi: in base ai rapporti pacifici o meno che intercorrono tra due Paesi sarà possibile prevedere trattamenti differenziati per gli stranieri. L'esempio riportato è molto chiaro: spesso nel dibattito politico o mediatico si fa riferimento, per quanto riguarda la necessità di porre limiti alla costruzione di moschee o altri edifici di culto non cristiani, alla difficoltà che i cattolici riscontrano all'estero, specialmente nel Medio Oriente, nel costruire chiese. In un caso simile non è considerato il diritto alla libertà di religione che spetta a ogni individuo (proclamato dalla Costituzione e da altri testi internazionali) ma solo il rapporto che intercorre tra Stati. E il paradosso, continuano gli studiosi, è lampante se consideriamo che simili divieti finiscono coll'ostacolare il credo religioso degli stessi cittadini italiani non cristiani che si vorrebbero tutelare.

Oggi si ritiene che la portata di questo principio sia molto limitato: nel caso dei diritti fondamentali, sanciti da più parti e garantiti a tutti senza distinzioni, non può essere più fatta valere la reciprocità. Tuttavia la mancata abrogazione da parte della l. 218/1995 (che ha invece provveduto a eliminare gli articoli delle preleggi dal 17 al 31) e il richiamo anche recente a questo principio contenuto in diversi testi legislativi (ad esempio nel TU), porta a ritenere che si tratti di un concetto più debole ma non del tutto superato. Secondo D'Orazio la reciprocità può essere oggi legittimamente invocata solo nei rapporti tra l'Italia e gli Stati che garantiscono l'effettività dei diritti, cioè tra ordinamenti omogenei e che concretamente permettono a cittadini e stranieri di godere ed esercitare determinate libertà.

Ancora una volta la situazione degli stranieri in Italia risulta poco chiara ma, come si vedrà nel prossimo paragrafo, è cosa comune a diversi Stati occidentali e sviluppati: le regole esistono ma i modi per aggirarle sono tante così come si ha gioco facile a prevedere discriminazioni a causa della generalità dei contenuti e dell'inefficacia degli organi di controllo.

A combattere contro queste differenze di trattamento è prima di tutti Amnesty International che, grazie alle sue diverse diramazioni territoriali, è in grado di verificare la

⁶⁶ Cfr. *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, 2009,
<http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200910/index.html>

situazione in modo preciso e completo. Il prossimo paragrafo si occuperà quindi dell'attuale stato dei diritti umani nel mondo e di ciò che Antonio Marchesi, presidente di Amnesty International Italia, pensa del trattamento riservato ai migranti nel nostro Paese.

2.4 La situazione dei diritti umani oggi

Lo scorso 13 maggio, presso la sala Spadolini della biblioteca Oriani di Ravenna, è intervenuto Antonio Marchesi, presidente di Amnesty International Italia, per presentare il Rapporto 2015 – 2016 dell'organizzazione che dipinge la dura realtà della violazione continua dei diritti umani nel mondo.

Marchesi ha purtroppo riconosciuto la situazione critica nella quale versano milioni di persone nei diversi Paesi, nessuno escluso: anche l'Italia e gli altri Stati occidentali e cosiddetti sviluppati sono in prima linea nel mancato riconoscimento di importanti e fondamentali diritti della persona, così come non si contano le violenze perpetrate non solo nei confronti dei propri cittadini ma anche degli stranieri, regolari e non, presenti sul territorio.

E la situazione, fa notare Marchesi, è destinata a peggiorare: le nuove guerre alla quale partecipano la maggior parte delle potenze economiche e che Papa Francesco non ha esitato a definire mondiali, seppur circoscritte in territori limitati come la Siria, stanno causando morti, feriti e numerose fughe di persone alla ricerca di condizioni di vita migliori. A queste vanno aggiunti i conflitti interni, perpetrati dai regimi e dai Governi, le torture e le stragi compiute dai gruppi armati del terrore come Boko Haram in Africa o lo Stato islamico in tutta l'area nord africana e medio orientale (senza dimenticare gli attacchi terroristici in Occidente). E poi non bisogna sottovalutare “nuove problematiche” alle quali prestare attenzione ma che, invece, vengono troppo spesso rinviate a data da destinarsi: i cambiamenti climatici, le carestie, le epidemie (come l'ebola), le crisi economiche, l'impossibilità a trovare lavoro, a costruirsi una famiglia, a sposarsi liberamente.

Tutto questo sta provocando grandi spostamenti di persone richiedenti aiuto e protezione: persone disposte a lasciare le loro case e le loro famiglie per intraprendere viaggi pericolosi e spesso mortali, via mare o via terra. Persone che bussano alle porte dell'Europa: l'Italia e l'est in primis, ma poi anche il nord e tutti gli altri Stati del continente. Chi rimane, vedendosi riconosciuto uno status di rifugiato o di profugo, è spesso vittima una seconda volta perché non tutti i Paesi sono poi in grado di garantire la tutela dei diritti umani fondamentali.

Per questo motivo Amnesty International realizza annualmente un rapporto che, fa notare Marchesi, “ci identifica: Amnesty viene definita da più parti come un’organizzazione che si occupa della ricerca e della verifica sulle violazioni dei diritti umani e i risultati di questi studi vengono poi raccolti in un rapporto ufficiale. Sulla base di quanto ottenuto si mettono a punto campagne e azioni concrete”.

Per realizzare il rapporto l’organizzazione utilizza tutte le fonti a sua disposizione: alcuni Governi forniscono statistiche credibili (come gli USA che pubblicano regolarmente i dati sulla pena di morte, mentre la Cina non lo fa), in altri casi ancora si ricorre alle inchieste dei giornalisti o a missioni sul posto, come quella condotta da Amnesty in Siria sulle conseguenze delle armi vietate nei conflitti.

Il rapporto ufficiale di Amnesty viene redatto in inglese ma è dagli anni ’70 che esiste la versione italiana. “Un aspetto positivo” sottolinea Marchesi “perché, per quanto possa sembrare strano, il rapporto non viene pubblicato in tutte le lingue. Il fatto che l’Italia da tempo lo faccia è un segnale di forte interesse e partecipazione”.

Il Rapporto 2015 – 2016 prende in esame ben 160 Paesi, suddivisi in 6 aree: Africa Subsahariana, Americhe, Asia e Pacifico, Europa e Asia Centrale, Medio Oriente e Africa del Nord, ma tutte le segnalazioni e le informazioni raccolte sono molto più numerose di quanto si riesca a pubblicare. Amnesty International, a differenza di altre associazioni dedite sempre alla tutela dei diritti umani o di altri organi di informazione che puntano a una comunicazione più immediata e d’impatto, non stila classifiche e non dà voti ai Paesi esaminati. “Qualsiasi violazione” spiega Marchesi “è grave, motivo per cui è impossibile pensare di poter realizzare graduatorie che facciano passare l’idea che esistono Paesi più buoni o più cattivi, violazioni più accettabili o meno tollerabili”.

I dati generali che Marchesi presenta sono preoccupanti: il numero di processi iniqui, di torture e trattamenti inumani o degradanti, di arbitrarie esecuzioni capitali, di violenze da parte delle forze dell’ordine e di limitazioni alla libertà di espressione, sono ancora troppo numerose nel mondo. Le principali vittime sono gli stranieri, i rifugiati, le minoranze etniche (soprattutto nelle Americhe, dove i gruppi di nativi sono spesso condannati a una vita di stenti), i giornalisti, i rappresentanti del mondo della cultura e gli oppositori politici.

I conflitti e le persecuzioni appena ricordate hanno portato ben 60 milioni di persone a lasciare le loro case ma una trentina di Paesi hanno attuato diverse misure di espulsione o allontanamento di rifugiati: in molti casi si tratta di rimpatri forzati in violazione delle norme a tutela dei diritti umani e del principio di *non refoulement* in quanto diverse persone sono state ricondotte negli Stati d’origine col rischio di subire nuovamente persecuzioni.

Guardando nello specifico le aree di studio ci si accorge che le differenze sono minime e cinque sono i più gravi problemi da risolvere.

Il primo è la continua violazione del diritto umanitario in caso di conflitto armato nonostante la stipulazione di quattro convenzioni di Ginevra nel 1949 che si preoccupano di gestire le ostilità durante i conflitti. I casi più tristemente noti oggi sono quelli della Siria e dello Yemen. Nel primo Paese è dal 2011 che si registrano violazioni continue da parte di tutti gli attori in gioco: dall'esercito del presidente Assad, al quale sono ascrivibili il maggior numero di violenze, dall'Isis, dall'esercito turco, da quello russo, dalle forze armate statunitensi ed europee e da quelle curde. Non esistono "buoni" in questo conflitto e anche chi, come i curdi o gli occidentali, interviene in difesa della propria terra o dei civili in realtà partecipa consapevolmente e volontariamente a sistematiche violazioni dei diritti umani.

Il diritto umanitario vieta di colpire obiettivi civili o di usare armi e metodi indiscriminati che non prevedano differenze tra gli obiettivi da colpire: nonostante questo le cronache raccontano troppo spesso di ospedali, scuole o altri bersagli civili vittime di bombardamenti utilizzando armi vietate come i barili bomba (protagonisti anche degli attacchi terroristici in Occidente) e le bombe a grappolo.

Il secondo aspetto, chiaramente legato al primo, è l'incessante flusso di migranti: molti rifugiati vengono maltrattati o discriminati da chi invece dovrebbe accoglierli. È il caso dei Paesi che ignorano il divieto di *non refoulement* o del patto UE – Turchia che scarica su quest'ultima il lavoro sporco (consistente nel limitare le partenze dei migranti dal proprio territorio per l'Europa e nel riprendersi tutti coloro che, nonostante tutto, sono riusciti a raggiungere la Grecia). Chiudendo gli occhi, naturalmente, sulle violazioni che anche la stessa Turchia sta operando, da sempre, nei confronti dei suoi stessi cittadini.

"Gridare all'invasione è ridicolo" afferma Marchesi "perché un Paese come il Libano, grande quanto l'Umbria, accoglie 4 milioni di rifugiati, cifre molto distanti da quelle dell'Italia o degli altri Paesi europei". Molte di queste persone fuggono non solo dalla guerra siriana ma anche da lotte intestine e conflitti interni portati avanti da dissidenti o "gruppi del terrore" come Boko Haram che, partiti a livello locale, sono riusciti, affiliandosi a soggetti più potenti come l'Isis, a espandersi in nuovi territori. Si tratta del terzo elemento che andrebbe considerato e combattuto ma che vede invece i Governi spesso inermi.

Anche la risposta internazionale al terrorismo è sbagliata e si tratta del quarto aspetto. "L'impressione che si ha è che si tenda a sparare nel mucchio favorendo così antagonismi all'interno dei gruppi del terrore e facilitando l'attività di reclutamento di nuovi soggetti, disposti a lasciare la loro vita occidentale per morire da martiri".

Ultimo, ma non meno importante, l'indebolimento della protezione internazionale. Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU non riesce più a decidere nulla e l'assenza di una *governance* internazionale comincia a farsi sentire. “Basti pensare” fa notare Marchesi “che nei primi 2 anni di conflitto in Siria non c'è stata alcuna risoluzione del Consiglio. Inoltre la stessa UNHCR per lavorare al meglio necessita della collaborazione, spesso carente, degli Stati”. E la Corte Penale Internazionale? “Nata nel 1990, è attiva dai primi anni 2000. È stata voluta da Africa ed Europa ma ora il nostro continente ha un atteggiamento più timido di prima e non la finanzia più. L'Africa invece sta boicottando la Corte: basta vedere come tutti i Paesi, da ultimo il Sudafrica, stiano accogliendo come se nulla fosse il presidente del Sudan, su cui pende un mandato di cattura internazionale”.

Quello che traspare è dunque un paradosso dal quale è difficile uscire: la voglia di difendere i diritti umani sembra esserci, basti pensare al gran numero di documenti ufficiali sul tema o alle manifestazioni di piazza organizzate soprattutto da studenti, giovani e rappresentanti della cultura. Il problema è, però, che questi diritti non vengono poi rispettati o perché chi deve vigilare non è in grado di farlo o perché gli interessi della Nazione e dei rapporti internazionali prende il sopravvento. È così che migliaia di persone vengono respinte verso i loro Paesi, senza operare le opportune distinzioni tra rifugiati e migranti economici, o che molti lavoratori stranieri vengono sfruttati senza regolare contratto o che si mantengono rapporti di amicizia con Paesi noti per la loro violenza. È il caso dell'Italia che, benché impegnata sul fronte della lotta alla pena di morte, ha accolto con tutti gli onori il presidente iraniano Rouhani in occasione della stipulazione di alcuni patti bilaterali: le statue antiche del palazzo scelto per le firme sono state addirittura coperte per non urtare la sensibilità dell'ospite. Non va dimenticata neppure la vendita di armi nostrane all'Arabia Saudita, Paese in prima linea nel conflitto yemenita.

Questi atteggiamenti appartengono in realtà a tutti i Paesi: quello che colpisce soffermandosi sulle introduzioni alle aree analizzate nel Rapporto è proprio l'omogeneità delle violazioni. Ovunque, a causa di guerre e conflitti, si registra un aumento dei rifugiati e richiedenti protezione, quasi in tutti i Paesi ci sono stati casi di limitazione della libertà di pensiero, uno dei diritti alla base della democraticità di un sistema politico e democratico. Spesso si registrano violenze su donne e ragazze (Marchesi ricorda che le violazioni dei diritti sessuali e riproduttivi di tutti gli individui, compresa la comunità LGBT, sono tra le principali cause degli spostamenti odierni di grandi masse di persone e vanno tenuti in considerazione per il futuro), senza dimenticare le precarie condizioni in cui vengono a trovarsi i minori non

accompagnati nei nostri centri di accoglienza (dove spesso riescono a eludere i controlli) così come in quelli nordamericani al confine col Messico.

Per quanto riguarda la situazione dei diritti umani in Italia Amnesty International ha pubblicato un'agenda in 10 punti interamente dedicata al nostro Paese. Per l'organizzazione i problemi principali da risolvere sono la tortura, la violenza sulle donne e i femminicidi, la difficile situazione delle carceri, l'omofobia e la transfobia, la segregazione dei Rom, la mancanza di un'istituzione nazionale per i diritti umani, il carente rispetto dei diritti umani da parte di multinazionali italiane sia all'estero che nel Paese, la debole lotta contro la pena di morte e per il rispetto dei diritti nel mondo, il mancato rispetto degli standard nazionali e internazionali sul commercio delle armi.

Infine, la situazione dei migranti: Amnesty si è soffermata su diversi particolari, dal reato di clandestinità al passaggio di consegne per quanto riguarda il pattugliamento del Mediterraneo.

Antonio Marchesi ha affermato: “Sono diversi gli aspetti da considerare: sul piano dei richiedenti asilo e protezione internazionale, dei respingimenti e dei naufragi, la situazione è migliore rispetto a quella degli anni passati per quanto riguarda il numero dei respingimenti e delle vittime. Amnesty International se ne è occupata spesso nel passato e continuerà a farlo ma va segnalato questo dato positivo. Si tratta comunque di un problema ancora aperto: chiusa una rotta, se ne apre necessariamente un'altra e sarebbe necessario trovare alternative sicure, che abbattano i rischi e il numero delle vittime ma quasi sempre non ci si riesce.

Un problema ancora irrisolto è l'accoglienza. Si tratta dei vari centri di identificazione e accoglienza e in particolare degli “hotspot” dei quali tanto si parla. Dovrebbero servire per la ricollocazione di chi arriva sulle nostre coste ma in verità quasi nessuno viene ricollocato. La Commissione Europea ha recentemente proposto un piano di redistribuzione dei migranti ma non sembra sia andato in porto. Permangono ancora diversi dubbi, specialmente sulla gestione di questi centri, sulla tutela dei diritti, sulle garanzie legali offerte e sulle rare informazioni che traspaiono. Troppi sono i casi di violazione dei diritti e delle garanzie denunciati!

Infine i migranti economici: Amnesty ha all'attivo diversi progetti sui migranti irregolari assunti come braccianti in agricoltura. Si tratta di persone spesso sfruttate, senza diritti, utilizzate da italiani per svolgere attività in nero in diverse regioni del Paese. Non avendo diritti e non avendo un permesso regolare non possono accedere alla giustizia, alle cure mediche e così via.

Il nostro sistema non sembra funzionare al meglio: le persone sono impossibilitate a venire legalmente in Italia per lavorare. Eppure in molti settori le possibilità di lavoro non

mancano e in questo caso bisognerebbe favorire gli ingressi legali: l'importante è che le persone non vengano poi sfruttate come purtroppo oggi avviene spesso”.

CAPITOLO III

La libertà di manifestazione del pensiero e la professione giornalistica per gli stranieri

L'obiettivo di questo capitolo è soffermarsi in modo specifico su uno dei diritti citati più volte precedentemente: la libertà di manifestazione del pensiero. Il diritto in questione, spesso legato alla libertà religiosa e di coscienza, si trova in tutti i documenti internazionali ed europei di nostro interesse e viene ormai fatto rientrare, senza particolari problemi, nel gruppo dei diritti fondamentali della persona.

La libera manifestazione del pensiero ricopre un ruolo di fondamentale importanza all'interno della società: se tutti hanno la possibilità di comunicare ed esprimere le loro opinioni si potrà avere una società veramente democratica e aperta, basata sul pluralismo delle idee. Inoltre i pensieri non sono solo quelli personali e legati alle vicende di singoli soggetti ma anche di natura politica, incitanti all'azione, o riguardanti vicende di cronaca, fatti pubblici, personaggi noti.

Nelle nostre società sempre più connesse la libertà di pensiero va garantita anche riguardo ai mezzi scelti: se ai tempi della Costituzione l'unico strumento maggiormente tutelato e considerato era la stampa (a causa della repressione e dei controlli subiti durante il periodo fascista), nel tempo si sono aggiunti altri media, dalla radio (già allora esistente e usata in tempo di guerra) alla televisione, passando per la Rete con tutte le sue applicazioni in continua evoluzione (social networks, app, blog, forum ecc.).

La libertà di pensiero è inoltre strettamente collegata alla professione giornalistica: il giornalista è proprio colui che fa dell'esternazione e diffusione di notizie, idee e pensieri il proprio mestiere. In Italia, a differenza di altri Paesi europei, la professione giornalistica è strettamente regolamentata: non solo è necessario frequentare appositi Master o Scuole riconosciute ma anche svolgere periodi di praticantato e sostenere l'esame per l'iscrizione all'Ordine. Tralasciando le discussioni che da anni animano il settore sulla presunta utilità dell'Ordine stesso, è lecito chiedersi se esistono altre limitazioni, ad esempio legate alla cittadinanza. Come si vedrà nel corso del capitolo, la professione giornalistica è regolata da leggi ormai datate (quella sulla stampa del 1948 e quella sull'ordinamento della professione

giornalistica del 1963) ed esistono alcune difficoltà per gli stranieri intenzionati a lavorare come giornalisti nel nostro Paese. Ancora una volta i cittadini dell'UE sono in questo favoriti e avvantaggiati mentre gli stranieri sono sottoposti ad alcune restrizioni dovute anche al loro difficile accesso al mondo del lavoro, così come previsto dal Testo Unico sull'immigrazione modificato dalla Bossi – Fini.

Senza dimenticare la criticata norma che vieta agli stranieri di diventare direttori di testata: sembra ormai una questione superata perché, come si vedrà, una giornalista straniera da anni in Italia è riuscita a diventare direttrice del sito dell'Associazione Carta di Roma ma solo dopo lunghe battaglie e sentenze dai tenori contrapposti. In realtà la battaglia non può dirsi ancora vinta perché bisognerà vedere quanti altri giornalisti stranieri riusciranno nel medesimo intento e se la norma verrà definitivamente cambiata.

Altro problema, la diffusione della comunicazione interculturale: le redazioni di soli stranieri (o comunque dedite a un'informazione rivolta principalmente a non cittadini e riguardante i temi dell'immigrazione e dell'integrazione) si contano sulle dita di una mano. Questo significa che non viene garantita una concreta possibilità di manifestazione del pensiero: le cause di questo fenomeno sono diverse⁶⁷ e sono strettamente legate alla difficile situazione economica e lavorativa attuale e agli sconvolgimenti che sta vivendo il mondo giornalistico, sempre più digitale e sempre meno dipendente dalla carta stampata.

3.1 Un diritto fondamentale particolare: la libertà di manifestazione del pensiero e il suo riconoscimento agli stranieri

Nel capitolo precedente sono stati elencati una serie di diritti riconosciuti agli stranieri a tre diversi livelli: internazionale, europeo e italiano. Si è visto come alcuni di questi siano ormai considerati fondamentali e, pertanto, garantiti a tutti gli individui, senza differenze di sorta. Altri invece sono stati riconosciuti nel tempo, altri ancora possono essere rivendicati solo da alcune categorie di soggetti, come gli stranieri regolari, i cittadini comunitari, i soggiornanti di lungo periodo e così via.

Ora la nostra attenzione si sposta in particolare su uno di questi diritti, la libertà di manifestazione del pensiero. Si dovrebbe trattare di un diritto ormai affermato e riconosciuto da più parti ma in realtà nel tempo non sono mancati problemi interpretativi. La maggior parte hanno riguardato l'art. 21 della nostra Costituzione che ha una formulazione anche troppo

⁶⁷ Vedi "Fare giornalismo multiculturale oggi: una serata con la redazione di CittàMeticcica" in appendice.

ampia, specialmente se paragonata all'articolo 15 sulla segretezza della comunicazione e della corrispondenza. Diversi problemi si sono posti sulla disciplina della stampa, sul riconoscimento o meno del libero accesso ai mezzi di comunicazione e sui versanti di diritto di informazione garantiti.

Ma, e questo è quello che ci interessa di più, non sono mancati dubbi anche sull'ambito soggettivo della norma: nel caso italiano il "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero" è stato oggetto di diverse letture, da chi ha ritenuto che la totalità degli individui dovesse essere inclusa (quindi anche gli stranieri) a chi ha ritenuto il contrario, cioè che il diritto dovesse essere garantito ai soli cittadini.

Partendo dalla già menzionata Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948), è possibile notare come il diritto in questione sia riconosciuto a "ogni individuo" senza differenze e, pertanto, vada ritenuto come diritto fondamentale.

Articolo 18

Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti.

Articolo 19

Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere.

Il primo aspetto da notare è la distinzione tra libertà di pensiero, coscienza e religione e quella di opinione ed espressione: nel primo caso si elencano una serie di attività concrete (insegnamento, pratiche, culto e riti) mentre nel secondo si elencano tutti e tre i versanti⁶⁸ di informazione (attivo, passivo e riflessivo), prevedendo la possibilità di esprimersi ricorrendo a qualsiasi mezzo esistente (anche se non si prevede una libertà di accesso al mezzo). A

⁶⁸ I tre versanti da considerare sono quello attivo (informare, dunque trasmettere a terzi ciò di cui si è a conoscenza), passivo (essere informati, quindi ricevere informazioni e notizie) e riflessivo (informarsi, che consiste nell'attivarsi personalmente per ottenere le informazioni che interessano).

differenza di quanto previsto dalla nostra Costituzione non si fa menzione ad alcun tipo di limite esplicito o implicito imposto dagli Stati alla libertà di espressione.

Nella CEDU è invece l'articolo 10 a garantire questa libertà:

Libertà di espressione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

L'ambito soggettivo è anche in questo caso molto ampio perché la titolarità è posta in capo a "ogni persona", stranieri inclusi, purché sottoposta alla giurisdizione dello Stato in cui si trovi⁶⁹.

Per quanto riguarda quello oggettivo, si fa riferimento alla libertà di opinione (intesa come espressione del pensiero su fatti e persone) e a quella di informazione (cioè comunicazione a terzi di notizie per metterli a conoscenza delle stesse). Niente è rivolto a limitare il mezzo di diffusione scelto, il destinatario o i contenuti, che pertanto spaziano dall'arte alla politica, così come riconosciuti sono i versanti attivi e passivi di informazione ("ricevere e comunicare informazioni o idee").

Diverso è il discorso per quanto riguarda il versante riflessivo: non esiste un diritto assoluto alla ricerca di informazioni, specie se di carattere personale, ma viene garantito se il fatto è di interesse generale. Non viene invece riconosciuto il diritto negativo di non manifestazione del pensiero: la Corte nel 2012 ha infatti negato a Gillberg, un professore

⁶⁹ Vedi il testo dell'art.1: "Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione".

universitario svedese, la facoltà di rifiutarsi di rendere disponibili a altri le informazioni raccolte durante le sue ricerche.

Per quanto riguarda i limiti, l'art. 16 CEDU prevede:

Restrizioni all'attività politica degli stranieri

Nessuna delle disposizioni degli articoli 10, 11 e 14 può essere interpretata nel senso di proibire alle Alte Parti contraenti di imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri.

Dunque è possibile limitare la libertà di espressione per restringere, a sua volta, l'attività e la comunicazione politica dei non cittadini: si tratterebbe di un forte ostacolo non solo al diritto individuale di espressione ma anche all'esercizio collettivo finalizzato alla democraticità della società e del sistema politico amministrativo. In realtà questo articolo è stato raramente invocato o attuato e viene ormai ritenuto abrogato.

Se ci si sofferma invece sui limiti espressamente previsti dall'art. 10, si nota come all'assenza di *“ingerenza da parte delle autorità pubbliche”* e di *“limiti di frontiera”* si accompagni la previsione, nel comma 2, di *“formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni”*.

Queste dovranno rispettare una serie di condizioni: prima di tutto dovranno essere previste dalla legge dello Stato che include, oltre ai testi legislativi formali e classicamente intesi, anche quelli non scritti o frutto di interpretazioni. Poi dovranno garantire la protezione dei diritti altrui (motivo per cui è punita la diffamazione), dei diritti pubblici nazionali (come l'interesse pubblico o la pubblica morale) e della protezione dello Stato (quindi sono vietate tutte le forme di *hate speech* capaci di ledere, ad esempio, l'ordine pubblico): si tratta di un elenco ampio ed elastico in grado di includere nel tempo interessi diversi e fissato all'interno della norma stessa. Terza e ultima condizione, la democraticità: i limiti alla libera manifestazione del pensiero sono ammessi ma solo se necessari e compatibili con l'obiettivo che si vuole perseguire e che verrà valutato di volta in volta dalla Corte.

Anche la più recente “Carta Europea dei diritti fondamentali” (o “Carta di Nizza”) prevede il diritto di espressione. L'articolo in questione, il numero 11, recita:

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

Rispetto alla CEDU il testo della norma appare più stringato ma non paiono esserci problemi riguardo al riconoscimento di questo diritto anche agli stranieri. L'articolo si apre infatti con l'espressione *“Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione”* quindi non sembrano esserci problemi interpretativi riguardo l'ambito soggettivo di tale diritto. Il concetto è maggiormente rafforzato dall'art. 52.3 della stessa Carta che afferma:

Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

Dunque, se i diritti della Carta di Nizza sono già stati previsti dalla CEDU, ci sarà corrispondenza tra i due documenti e l'interpretazione sarà conforme al testo più datato. Nel caso del diritto in questione non sembrano esserci dubbi su un riconoscimento da parte della CEDU, quindi se questo testo aveva garantito il diritto anche agli stranieri lo stesso dovrà dirsi per la Carta di Nizza.

Al pari della CEDU non viene riconosciuto il versante riflessivo della libertà di informazione (anche se è garantito all'art. 42 un diritto di accesso ai “documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione” per i soli cittadini comunitari o per le persone fisiche e giuridiche con sede sociale in uno Stato membro) mentre non sono menzionati sistemi autorizzativi che gli Stati possono attuare nei confronti di imprese radiotelevisive (per tutelare la concorrenza tra Paesi dell'Unione).

Per quanto riguarda l'ambito oggettivo, la libertà di espressione include ogni tipo di comunicazione, a prescindere dal mezzo scelto, dal contenuto o dal destinatario, con l'unica eccezione dell'espressione artistica, prevista da un apposito articolo, il 13. Come nella nostra Costituzione è sancita una differenza tra l'espressione e la segretezza della corrispondenza (art. 7): ciò che permette di distinguere le due è il tipo di destinatario (individuabile o indeterminato) e di conseguenza l'uso che viene fatto del mezzo (ad esempio i social network possono essere utilizzati per diffondere a soggetti potenzialmente illimitati una serie di

informazioni ma, allo stesso tempo, le chat o le impostazioni sulla privacy possono circoscrivere il numero di destinatari⁷⁰).

Il secondo comma dell'articolo è molto stringato perché prevede solo la libertà dei media e il loro pluralismo in un'ottica di concorrenza tra gli stessi e di democraticità del sistema. Allo stesso tempo non vengono elencati altri limiti come nella CEDU: solo l'art. 52.1 prevede

Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Dunque eventuali limitazioni possono essere previste solo sulla base di questa clausola ampia e generale purché basate su testi di legge, proporzionate rispetto all'obiettivo, finalizzate alla tutela di interessi altrui e rispettose del contenuto minimo e fondamentale della libertà in questione.

Passando alla nostra Costituzione, sono due le norme che possono interessarci, dalla formulazione contrapposta: la prima breve e stringata, la seconda ampia e generale e oggetto di interpretazioni diverse. Si tratta degli articoli 15, sulla libertà e segretezza della corrispondenza, e 21 sulla libertà di manifestazione del pensiero. Entrambi, insieme agli articoli 19 (libertà di professione e propaganda religiosa) e 33 (libertà artistica e di insegnamento) possono essere letti come il “nocciolo” fondamentale e centrale del diritto di comunicazione ed espressione in ogni campo del singolo individuo.

L'art. 15 viene solitamente letto dagli interpreti insieme ai due precedenti, il 13 sulla libertà personale e il 14 sulla libertà di domicilio: Zaccaria *et al.* (2013) affermano che si tratta del “minimo inviolabile della persona umana, garantito nella sua triplice dimensione fisica (art.13), spaziale (art.14) e spirituale (art.15)”, un vero e proprio passo avanti rispetto allo Statuto Albertino, che non prevedeva questa libertà.

⁷⁰ È il caso di Facebook e della possibilità di optare per profili pubblici o privati: nel primo caso quanto verrà scritto e condiviso potrà essere visto da tutti gli utenti del web (inclusi coloro che non hanno un profilo sul social) ma nel caso in cui si opti per l'opzione “privata” o “amici” saranno solo il creatore della pagina o i suoi seguaci a vedere quanto pubblicato. Le moderne piattaforme permettono quindi di modificare il numero e la natura dei destinatari, rientrando, sulla base delle scelte operate, nell'ambito applicativo dell'art. 15 o 21. In realtà la privacy non è completamente garantita, in quanto le informazioni condivise, seppur in modalità privata, sono utilizzate dai gestori del social per fini commerciali.

Il testo dell'articolo recita:

La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'Autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo della norma, siamo di fronte a un articolo che non individua destinatari. La giurisprudenza ha però ritenuto che anche gli stranieri e gli apolidi possano vedersi riconosciuto questo diritto perché si tratta di qualcosa di "inviolabile" come già recitava il precedente articolo 2. Si è già avuto modo di spiegare nel capitolo 2 che nel tempo i diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti e garantiti dalla Repubblica sono tali per i cittadini e i non cittadini: di conseguenza anche gli stranieri (e i soggetti collettivi) potranno comunicare liberamente e segretamente con altri soggetti.

L'articolo 15 è infatti volto a tutelare una comunicazione di tipo interpersonale, tra un mittente e uno o più destinatari determinati: è quello che avviene per esempio tramite una lettera o una telefonata o più moderni SMS o chat private.

La difficoltà riscontrata da alcuni studiosi (tra i quali Orofino 2014) è la possibile sovrapposizione tra libertà e segretezza: secondo alcuni si tratta di concetti strettamente legati perché la libertà di comunicazione avviene tramite media che garantiscono o meno la segretezza del messaggio (per cui se il mezzo scelto non permette segretezza si applicherà l'articolo 21). Se invece i concetti vanno separati, l'articolo 15 verrà applicato anche nel caso di mezzi non segreti.

Come si sarà intuito, anche l'ambito oggettivo è abbastanza ampio perché include strumenti più antichi e moderni come le app di messaggistica istantanea o i social network purché la comunicazione messa in atto sia di tipo interpersonale. Anche l'iniziale interpretazione della corrispondenza come mero invio di materiale epistolare (lettere, pacchi, buste, telegrammi e così via) è stato superato: ormai si ritiene che qualsiasi scambio di informazioni tra soggetti determinati (quindi non rivolti alla collettività) possa essere incluso nell'ampio significato dei termini "corrispondenza e comunicazione".

Per quanto riguarda le limitazioni, viene posta una doppia riserva, di legge e di giurisdizione. L'Autorità giudiziaria potrà infatti intervenire con atto motivato solo se garantita dalla legge: quest'ultima prevede limiti alla libertà di corrispondenza e comunicazione per tutelare altri interessi parimenti rilevanti o costituzionalmente garantiti.

Se dunque non sembrano esserci problemi riguardo il riconoscimento anche per gli stranieri di questo diritto, ormai considerato fondamentale e inviolabile, maggiori problemi interpretativi si sono posti nel passato riguardo l'articolo 21.

Tralasciando i commi dal 2 al 4, riguardanti la disciplina della stampa e non di nostro interesse, il primo e l'ultimo così recitano:

Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

Se l'art.15 andava letto come uno dei diritti che costituiscono il minimo inviolabile dell'uomo, i Padri Costituenti hanno invece ritenuto di inserire la manifestazione del pensiero dopo le libertà collettive perché, pur essendo garantita a livello individuale, è però strumentale alla democraticità del sistema politico.

Il primo problema riguarda il soggetto della norma: se l'art.15 non lo individuava (questa scelta è stata poi letta nel senso di garantire alla totalità degli individui il diritto), il 21 invece usa un'espressione ampia, generale e inclusiva.

La Costituzione tende infatti a differenziare la titolarità dei diritti riconosciuti. Alcuni sono garantiti ai soli cittadini: la dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge (art.3), il diritto al lavoro (art.4), la libertà di soggiorno, circolazione e uscita dallo Stato (art.16), la libertà di riunione (art.17), la libertà di associazione (art.18).

Altri ancora sono previsti per "tutti", come nel caso dell'articolo in esame: l'inviolabilità della libertà personale (art.13), l'inviolabilità del domicilio (art.14), la libertà e segretezza della corrispondenza e della comunicazione (art.15), la libertà di religione (art.19), l'azione in giudizio per la tutela dei propri interessi (art.24), la tutela della salute (art.32), l'insegnamento delle arti e della scienza (art.33), l'accesso all'istruzione (art.34).

Lo stesso discorso può essere fatto per quelle norme che prevedono un divieto di interferenza nei diritti degli individui: l'art.22 sulla impossibilità di privare le persone della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome, il 23 sul divieto di prestazioni personali o patrimoniali non basate sulla legge, il 25 sul divieto di pena prevista in base a leggi successive alla commissione del fatto e sul divieto di misure di sicurezza non previste dalla legge.

Infine altri diritti riguardano categorie particolari: lo straniero (art.10), l'imputato (art.27), i lavoratori, i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici (art.28), la famiglia (art.29), i genitori (art.30), le madri, i bambini e i giovani (art.31).

Ma è possibile affermare che negli anni l'articolo 21 Cost. è stato pacificamente applicato anche nei confronti degli stranieri senza nessun problema interpretativo sui soggetti della norma? Se è vero che la libertà di manifestazione del pensiero è ormai considerata come uno dei diritti fondamentali riconoscibili a ciascun individuo, è anche vero che fin dalla stesura del testo costituzionale non sono mancate polemiche sulla possibilità di restrizioni per l'esercizio da parte dei non cittadini.

Durante la seduta antimeridiana del 14 aprile 1947 furono discussi gli emendamenti all'art. 21⁷¹ presentati da alcuni onorevoli, tra questi Cavallaro che, pur riconoscendo il nobile fine della norma, diretta alla collettività degli individui senza differenze, notò però allo stesso tempo una genericità, soprattutto per quanto riguardava l'esercizio materiale del diritto attraverso la stampa, che mal si conciliava con la natura del nascente testo costituzionale di un Paese che cercava di uscire dal periodo più buio della sua storia⁷².

Fu però l'onorevole Andreotti a scendere maggiormente nel dettaglio, soprattutto riguardo all'ambito soggettivo della norma. La proposta era infatti di sostituire l'ormai noto primo comma con "Tutti i cittadini hanno diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". In questo modo la libertà di espressione sarebbe stata riconosciuta ai soli cittadini italiani escludendo gli stranieri (allora sicuramente in numero minore rispetto ai giorni nostri) e in contrasto con documenti internazionali contemporanei e successivi.

In realtà la limitazione riguardava la possibilità che gli stranieri decidessero di dar vita nel nostro Paese a imprese di media e non tanto la personale espressione di fatti o opinioni: comunque va riconosciuto che un simile testo avrebbe poi reso più difficile agli interpreti garantire questa libertà alla totalità dei soggetti.

⁷¹ Nel testo è però citato come articolo 16.

⁷² Queste le parole dell'on. Cavallaro: "Quando si dice che 'Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione' si enuncia un principio altissimo, un principio che io penso non possa non essere condiviso da nessun rappresentante che risiede in quest'Aula; ma non è detto tutto; non è detto per quale strada noi vogliamo arrivare a dare veramente questa libertà di stampa. Dobbiamo togliere questo carattere di genericità alla norma (...) in quanto non è sufficiente che la Costituzione della Repubblica italiana affermi dei principi astratti; non è sufficiente affermare dei principi anche se alti, ma che di per sé non sono sufficienti a dare a noi la tranquillità che essi vengano in realtà attuati".

Il “timore” dell’onorevole Andreotti è ben espresso dalle sue stesse parole: non bisogna soffermarsi, come ha fatto Cavallaro, sul passato fascista dell’Italia⁷³, facendosi disorientare dalle attività e particolarità di un Paese che transita da un regime a un altro (tra queste il gran numero di giornali dalle poco chiare sovvenzioni venduti nella sola Roma). Bisogna invece pensare al futuro, al Paese già “definitivo ed entrato nel costume della grande maggioranza dei cittadini”. Perciò “dove si diceva ‘tutti hanno diritto’ propongo di dire ‘tutti i cittadini’. Questo non soltanto per contemplare nella stessa maniera la materia come è contemplata nelle Costituzioni di molti altri Paesi, ma perché si possa, senza violazione alcuna di libertà fondamentali, prevedere la liceità che restrizioni particolari vengano messe agli stranieri quando essi intendano impiantare in Italia aziende editoriali, ovvero quando, e questa ipotesi ha una grande importanza, cittadini di altri Paesi possano chiedere al nostro di impiantare qui stazioni radio trasmettenti. Infatti, anche secondo il testo dell’articolo 16 della Commissione e secondo gli emendamenti previsti dagli altri colleghi, si viene a riconoscere potenzialmente abolito il regime monopolistico della radio. Quindi la distinzione tra cittadini e stranieri mi pare necessaria”.

Come sappiamo il testo definitivo ha invece mantenuto l’originario “Tutti”, motivo per cui oggi non ci sono difficoltà a riconoscere anche in capo agli stranieri tale libertà, mentre può dirsi limitata la possibilità di dar vita a imprese di media se si è privi della cittadinanza italiana.

A confermarlo sono Pace e Manetti (2006, 296 e ss.) che fanno discendere da una serie di elementi il riconoscimento del diritto in questione anche per gli stranieri. Prima di tutto la sentenza 11/1968 della Corte Costituzionale, l’unica a essersi espressa sull’art. 21, riconosce implicitamente, secondo gli autori, tale libertà. Il ricorrente aveva infatti denunciato l’art. 36 della legge 69/1963 in base al quale i giornalisti stranieri possono iscriversi all’elenco apposito solo se residenti, maggiori di 21 anni e provenienti da Stati che praticano il trattamento di reciprocità. Questo sarebbe in contrasto con la possibilità riconosciuta a tutti, in base all’art. 21, di manifestare liberamente il proprio pensiero e “soffoca la libera voce di chi é cittadino di un Paese che non conosca la libertà di stampa”. Secondo l’Ordine dei giornalisti di Sicilia il ricorso non è ammissibile perché “la disciplina relativa all’iscrizione del

⁷³ Queste le parole dell’onorevole: “Nel discutere questo articolo, dovremmo spogliarci di ogni impressione contingente, sia del ricordo troppo vivo di quella che era la violazione della libertà di stampa sotto il regime fascista, sia della molteplicità dei giornali, la quale è forse l’aspetto più caratteristico ed evidente del mutato regime in Italia, ma che può senza dubbio portare a un senso di disorientamento. Dobbiamo quindi (...) esulare dalle forme di trapasso da un regime all’altro proprie dei nostri giorni”.

giornalista straniero é infondata, perché l'iscrizione in un elenco non viola la libertà di manifestazione del pensiero”.

Anche la Corte è giunta alle medesime conclusioni: il trattamento di reciprocità non è illegittimo perché nelle attività lavorative “é ragionevole che lo straniero sia ammesso (...) in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene”. Tuttavia, come si è ricordato nel paragrafo 2.3, l'articolo 10 garantisce asilo territoriale allo straniero che non possa esercitare nel proprio Paese le libertà democratiche. Poiché tra queste rientra anche la libera manifestazione del pensiero, applicare in simili casi la reciprocità significa realizzare “una grave menomazione della libertà di quei soggetti ai quali la Costituzione - art. 10, terzo comma - ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*”. Per questo motivo l'art. 45⁷⁴ della legge 69/1963 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo solo quando applicato nei confronti di stranieri impossibilitati a esercitare i loro diritti nel Paese d'origine.

Dunque, concludono gli autori, se limiti possono essere posti nei confronti degli stranieri intenzionati a fare della manifestazione del pensiero il loro mestiere, appellandosi al principio di reciprocità, lo stesso non può dirsi per i giornalisti di Paesi che impediscono la libertà di stampa e in generale per tutti i soggetti, italiani e no, che vogliono semplicemente esprimere la loro opinione, anche se non a mezzo stampa o senza essere giornalisti di professione.

Secondo aspetto che Pace e Manetti (*op.cit.*) invitano a considerare è il testo dell'articolo 2 del Testo Unico sull'immigrazione: come abbiamo visto, questa norma afferma che “Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana” e tra questi va sicuramente ricompresa la libertà in esame, sancita come basilare da un gran numero di carte europee e internazionali.

Infine, terzo aspetto, anche gli stranieri possono godere di questo diritto perché nessuna legge ordinaria prevede il contrario. Gli studiosi appartengono infatti alla corrente di pensiero secondo la quale i diritti degli stranieri non sono rinvenibili nel testo costituzionale ma nelle leggi. L'articolo 21, fanno notare Pace e Manetti, appartiene al Titolo I sui “Diritti e doveri dei cittadini” e sempre ai cittadini si rivolge l'articolo 3. L'articolo 10, invece, è l'unico che

⁷⁴ “Esercizio della professione. Nessuno può assumere il titolo né esercitare la professione di giornalista, se non è iscritto nell'albo professionale. La violazione di tale disposizione è punita a norma degli artt. 348 e 498 del cod. pen., ove il fatto non costituisca un reato più grave”.

permette al legislatore di occuparsi della condizione giuridica dello straniero sulla base di “norme e trattati internazionali”.

Tuttavia è normale che la Costituzione preveda norme più per i cittadini che per gli stranieri perché “è l’esistenza dello Stato che dà ragione dei ‘contenuti’ della cittadinanza” (Pace e Manetti 2009, 301), dunque nel tempo e nei Paesi varia il rapporto tra l’ordinamento giuridico e lo straniero. Allo stesso tempo il Testo Unico ha garantito agli stranieri “comunque presenti” i diritti fondamentali, non elencati perché sarà l’interprete a doverli indicare. Da ciò discende che, benché l’art. 3 Cost. e la Parte I Cost. si rivolgano ai soli cittadini, si possa in realtà ampliare l’ambito anche agli stranieri proprio perché l’art. 10 Cost. lo permette, in quanto il nostro Paese dovrà conformarsi alle norme internazionali riconosciute. Poiché la manifestazione del pensiero è ormai garantita da più parti è impossibile negare che lo stesso non possa avvenire anche per l’Italia.

In conclusione, la norma costituzionale si riferisce alla totalità degli individui, a prescindere dalla cittadinanza: anche gli stranieri, come previsto dai documenti internazionali ed europei, hanno diritto, in Italia, a manifestare liberamente il proprio pensiero. Nessuna differenza può essere prevista anche per quanto riguarda l’età: la Convenzione sui diritti dell’infanzia del 1989 prevede la libertà di espressione⁷⁵ e quella di pensiero, coscienza e religione⁷⁶ pure per i minori.

Passando all’ambito oggettivo, l’espressione volutamente ampia scelta dai Costituenti “parola, scritto e ogni altro mezzo di diffusione” sta a indicare la volontà di modellare e modificare la Carta sulla base dei progressi tecnologici che sarebbero avvenuti negli anni. Allo stesso tempo non viene prestata attenzione ai versanti passivo e riflessivo del diritto di informazione ma solo a quello attivo: si tratta di una stranezza perché testi contemporanei avevano invece garantito tutti e tre gli aspetti⁷⁷.

⁷⁵ Art. 13: “Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo. L’esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie:

- a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; oppure
- b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell’ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche”.

⁷⁶ Art. 14: “Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Gli Stati parti rispettano il diritto e il dovere dei genitori oppure, se del caso, dei tutori legali, di guidare il fanciullo nell’esercizio del summenzionato diritto in maniera che corrisponda allo sviluppo delle sue capacità. La libertà di manifestare la propria religione o convinzioni può essere soggetta unicamente alle limitazioni prescritte dalla legge, necessarie ai fini del mantenimento della sicurezza pubblica, dell’ordine pubblico, della sanità e della moralità pubbliche, oppure delle libertà e diritti fondamentali dell’uomo”.

⁷⁷ È il caso dell’art.19 della Dichiarazione Universale dei diritti umani che prevede un diritto a “cercare, ricevere e diffondere” informazioni.

Dunque il testo costituzionale, benché più ampio dell'art.15, si è rivelato di difficile interpretazione ed è stato oggetto di studi successivi: ciò che preme sottolineare è l'importanza che sta acquisendo anche recentemente l'art. 21 per il suo esercizio da parte degli stranieri. Nuove frontiere si stanno aprendo, soprattutto per quanto riguarda l'*hate speech*, il discorso razzista o le minacce di morte e attentati diffuse dall'Isis e da altri gruppi terroristici.

Se è vero che tutti, non cittadini inclusi, hanno diritto a esprimere liberamente il proprio pensiero, anche di dissenso, è altrettanto vero che il contenuto del messaggio non deve essere lesivo di libertà fondamentali altrui così come non deve generare panico. Per questo si stanno conducendo, a livello mondiale, una serie di indagini e di ricerche finalizzate a ostacolare la comunicazione dei terroristi, specialmente online via social network o via app di messaggistica come WhatsApp: le azioni vanno dalla cancellazione di siti e profili all'oscuramento dei video postati sul web ma molto rimane ancora da fare e risulta difficile operare controlli a tappeto, considerata anche l'abilità informatica di questi soggetti.

Tralasciando questo versante per così dire "degenerato" della libera manifestazione del pensiero (ma lo stesso discorso potrebbe essere fatto per le esternazioni razziste di stampo politico rivolte a stranieri che invece sono perfettamente inseriti nella società e che hanno la sola "colpa" di non essere cittadini), la manifestazione del pensiero garantita dall'art.21 è alla base di una professione che, come si vedrà, difficilmente può essere praticata dagli stranieri: quella di giornalista.

3.2 Un altro diritto particolare: l'accesso al lavoro per gli stranieri

Come accennato nel paragrafo 2.1, accanto a documenti che sanciscono diritti per tutti gli individui in generale ne esistono altri più recenti dedicati principalmente agli stranieri. Si tratta di testi molto interessanti per l'oggetto dello studio in questione perché si occupano, tra i tanti, del diritto al lavoro.

Questo diritto è fondamentale, soprattutto oggi, perché accanto ai rifugiati siriani che stanno raggiungendo l'Europa ce ne sono tanti altri, di diversa nazionalità, che invece rientrano nel variegato gruppo dei migranti economici. Si tratta di persone che lasciano il loro Paese non per la guerra, le carestie o per motivi politici ma, essenzialmente, per raggiungere un più elevato tenore di vita. Tenore che difficilmente potrà diventare realtà se non si riesce a trovare un'occupazione.

Se, inizialmente, la questione non è apparsa problematica, poi l'opinione è cambiata: non solo sono aumentati i flussi migratori ma è aumentata la percezione che i cittadini hanno di questi con il propagarsi inevitabile di stereotipi e credenze popolari, come la convinzione che gli stranieri "rubino" il lavoro degli italiani o vengano pagati di più. In realtà, come si vedrà, a parte le previsioni abbastanza utopistiche e difficilmente realizzabili dei documenti internazionali e della Carta Sociale Europea (descritta nel paragrafo 2.2), le direttive e le loro applicazioni in Italia dipingono un quadro abbastanza difficile per lo straniero che senza poche difficoltà potrà ottenere un permesso per lavoro.

Caposaldo nell'ambito dell'accesso all'occupazione per i non cittadini è un testo del 1990, la "Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e membri delle loro famiglie". Benché per la prima volta si abbandoni la generalizzazione dei documenti precedenti, soffermandosi in maniera specifica sulla situazione degli stranieri, riconfermando nella prima parte i diritti umani già prima menzionati e nella seconda i diritti specifici dei lavoratori migranti ma solo se regolari, il successo è stato scarso. La Convenzione è stata ratificata dai soli Paesi di emigrazione o di transito, non dall'Unione Europea e dagli altri Paesi occidentali, Italia compresa. Inoltre, come appena ricordato, le norme contenute sono molto ampie e generali, di difficile applicabilità e rispetto.

A essere tutelato è il lavoratore migrante, senza distinzioni, in tutte le fasi: dalla partenza all'arrivo, passando per il transito nel Paese⁷⁸. Oltre ai "classici" diritti (vita, divieto di torture e schiavitù, libertà di pensiero, coscienza, religione e opinione, divieto di interferenza nella vita privata, proprietà privata e giustizia), è previsto anche un divieto di espulsione collettiva, il riconoscimento dei diritti sindacali e la previsione di un trattamento non meno favorevole rispetto a quello degli altri lavoratori (in termini di retribuzione, straordinari, assunzioni...).

La parte IV, come anticipato, si rivolge ai lavoratori migranti regolarmente presenti sul territorio, quindi dotati di permesso di soggiorno o di lavoro valido e di contratto effettivo e in regola⁷⁹: in teoria anche gli stranieri irregolari⁸⁰, privi di documenti e permessi, potrebbero essere ricompresi tra i beneficiari, purché retribuiti. Si tratta di un aspetto difficile da dimostrare se non si ha un regolare contratto di lavoro.

Ai lavoratori devono essere date informazioni sulle condizioni lavorative e sui diritti riconosciuti e deve essere garantita la libertà di movimento e residenza. Nel Paese d'origine lo

⁷⁸ Cfr. art.1

⁷⁹ In base all'art.5.a i lavoratori "sono considerati in possesso di documentazione o in una situazione regolare se sono autorizzati a entrare, soggiornare e intraprendere un'attività remunerata nello Stato di arrivo, secondo la legge di quello Stato e gli accordi internazionali a cui partecipa quello Stato".

⁸⁰ Per l'art.5.b gli stranieri "sono considerati privi di documentazione o in una situazione irregolare se non soddisfano le condizioni previste nel sottoparagrafo a) di questo articolo".

straniero mantiene i diritti politici (consistenti nel voto e nella partecipazione agli affari pubblici) mentre nel Paese ospitante il trattamento del lavoratore migrante deve essere uguale a quello dei cittadini nazionali, anche nell'accesso ai servizi educativi.

Anche la famiglia del lavoratore va tutelata in quanto la Convenzione si rivolge pure a questa: per famiglia si intende il coniuge del migrante, il partner (se riconosciuto dal Paese di partenza e da quello di arrivo), i figli e i parenti a carico. In caso di morte o separazione dei coniugi va riconosciuto anche ai parenti presenti nel territorio per ricongiungimento un permesso di soggiorno così come, in generale, si riconoscono tutte le tutele precedenti.

La libertà di lavoro, tuttavia, non è inderogabile: in particolari e limitati casi è possibile porre dei freni alla scelta dell'attività lavorativa⁸¹. L'Italia, come detto, non ha ratificato il documento ma sta applicando comunque delle limitazioni, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle professioni organizzate in Ordini, come l'avvocatura o le professioni sanitarie.

Il nostro Paese ha cercato di compensare la mancata ratifica del precedente documento ratificando la Convenzione OIL 143/1975 sui lavoratori migranti con l. 158/1981: il lavoratore migrante è, ai fini dell'articolo 11, "una persona che emigra o è emigrata da un paese verso l'altro, in vista di una occupazione, altrimenti che per proprio conto; esso include qualsiasi persona ammessa regolarmente in qualità di lavoratore migrante".

Nella prima parte (migrazione in condizioni abusive), il documento prevede la lotta all'immigrazione illegale, con la possibilità di perseguire chi organizza i traffici clandestini per il procacciamento della manodopera, favorendo l'occupazione irregolare. Gli Stati dovrebbero anche assumersi l'obbligo di identificare i datori che violano le regole assumendo illegalmente lavoratori, favorendo così lo sfruttamento della manodopera.

I regolari hanno diritto al ricongiungimento familiare e al mantenimento del permesso di soggiorno anche dopo la perdita del lavoro: in tutti i casi al lavoratore migrante va garantito lo stesso trattamento del cittadino. L'irregolare, che andrebbe invece perseguito, potrebbe comunque avere l'opportunità, se residente o lavoratore, di rimanere nel Paese in cui si trova, vedendosi trasformato il rapporto di lavoro in un'occupazione legale e regolare.

Per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti, è prevista parità di opportunità e trattamento⁸² tra lavoratori migranti e cittadini per quanto riguarda la sicurezza sociale, i diritti sindacali e culturali, le libertà collettive e individuali. Tuttavia gli Stati parti potranno prevedere limitazioni nel riconoscimento di determinati titoli professionali e di qualifiche o nell'accesso a certe professioni.

⁸¹ Cfr. art.52

⁸² Cfr. art.10

Una limitazione ancora maggiore, oltre alla genericità del testo e alla mancata applicazione delle norme più importanti, come quella sul controllo della manodopera clandestina o sulla collaborazione con le associazioni dei datori di lavoro, è la possibilità di non ratificare una delle due parti che compongono la Convenzione. Si tratta di un grave impedimento alla reale lotta allo sfruttamento della manodopera straniera pensando che, nel caso dell'Italia, si tratta del solo testo vincolante sul tema (oltre alla sempre generica Carta Sociale Europea), dato che la “Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e membri delle loro famiglie” non è mai stata ratificata.

Scendendo più nel dettaglio, cercando testi più “concreti”, perché dedicati a categorie particolari di lavoratori (come, ad esempio, gli stagionali) o a speciali forme di contratto, si trovano le direttive europee: queste, come vedremo, hanno obbligato il nostro Paese ad aggiornarsi modificando le norme contenute nei suoi testi di legge (primo fra tutti il Testo Unico). Tralasciando la recente direttiva 2014/36/UE sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali non interessante ai fini della nostra trattazione, vanno invece considerate altre tre direttive: la 2009/50/CE sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (cosiddetta direttiva *Blu Card*), la 2009/52/CE su sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano stranieri soggiornanti irregolari e la 2011/98/UE sulla procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico per soggiorno e lavoro degli stranieri e su un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Tutte queste direttive sono state recepite in Italia (con i risultati che vedremo) e hanno dato vita nel nostro Paese a un vero percorso a ostacoli, lungo e difficoltoso, per l'accesso al lavoro. Perché, se è vero che la Comunità Europea originaria era tutta orientata al mercato e alla libera circolazione dei lavoratori, in un'ottica di maggiore sviluppo e concorrenza, d'altra parte è anche vero che sono sempre stati i cittadini comunitari a godere dei maggiori benefici proprio perché all'epoca i flussi di migranti da Paesi extra – UE non erano ancora considerati. Calafà (2015, Annali VIII) nota che anche a livello interno il legislatore ha preso coscienza tardi del problema, “interessato” com'era “in un passato non troppo lontano, più ai flussi in uscita verso l'estero dei cittadini alla ricerca di lavoro che alla regolazione dell'accesso in entrata”.

È stato sempre difficile trovare accordi comuni tra i Paesi su temi come l'immigrazione e lo si vede anche oggi, con il continuo rimpallo di responsabilità tra i Governi e le promesse non mantenute sulle quote di profughi, sugli aiuti agli Stati maggiormente esposti o

sull'apertura totale delle frontiere. Il risultato finale sono state le direttive appena ricordate (più altre sui tirocinanti o i lavoratori trasferiti tra le sedi delle aziende multinazionali), con un'attenzione particolare per coloro che sono dotati di qualifiche o titoli professionali superiori. Tutti i testi hanno una serie di elementi comuni (ben descritti da Caggiano 2014) come la possibilità per gli Stati membri di prevedere quote (vedi l'Italia) per l'ingresso degli stranieri per motivi di lavoro o le preferenze per i cittadini comunitari ed extracomunitari regolari già presenti sul territorio o l'obbligo per il non cittadino di entrare nel Paese solo dopo aver ottenuto una valida offerta lavorativa con conseguente contratto.

Tutti questi aspetti si ritrovano nella direttiva 2009/50/CE dedicata ai lavoratori altamente qualificati destinatari della *Blu Card*: si tratta di una categoria ritenuta molto importante in ottica di maggiore concorrenza e crescita economica, considerati i titoli e le qualifiche che i richiedenti devono possedere⁸³. In realtà nella direttiva non si ritrova una definizione di "lavoro altamente qualificato": si tratta di una forma di lavoro subordinato, reale ed effettivo, retribuito e per il cui svolgimento si richiedono qualifiche professionali superiori.

Lo straniero che faccia richiesta⁸⁴ della *Blu Card* dovrà dimostrare di possedere un contratto regolare di lavoro o aver ricevuto una valida offerta di durata non inferiore a un anno così come dovrà possedere documenti attestanti i titoli richiesti ai cittadini per lo svolgimento della medesima attività o il possesso di qualifiche superiori per professioni non regolamentate. Requisiti necessari sono anche il permesso di soggiorno, regolari documenti di viaggio e l'assicurazione sanitaria. Infine, lo straniero non deve costituire minaccia per lo Stato al quale fa richiesta di *Blu Card* (in caso contrario il permesso potrebbe essere negato, revocato o non rinnovato) e dovrà disporre di uno stipendio correlato al lavoro qualificato svolto, almeno una volta e mezzo lo stipendio medio annuale ricevuto dagli altri lavoratori.

La *Blu Card* ha durata compresa tra 1 e 4 anni e non viene concessa sia se lo straniero non risponde ai requisiti prima elencati sia per ragioni etiche, nel caso in cui il Paese d'origine sia carente di lavoratori nello stesso settore (prevalentemente sanitario e d'istruzione) per il quale fa richiesta lo straniero.

⁸³ L'idea che lo straniero lavoratore sia utile solo se laureato e qualificato caratterizza il comune pensare sul tema, così come la politica nostrana. La maggior parte dei migranti della rotta balcanica proviene dalla Siria ed è spesso dotata di titoli d'istruzione superiori. Nei giorni più "caldi" diversi servizi giornalistici hanno interpretato la scelta della cancelliera Angela Merkel di aprire le porte ai profughi siriani come lungimirante perchè nel tempo avrebbe portato innumerevoli benefici al settore industriale del Paese. Anche in Italia l'esponente della Lega Nord Matteo Salvini ha risposto a chi gli chiedeva se avrebbe accolto un profugo in casa sua: "Se qualcuno mi chiede se sono disposto ad ospitare un profugo in fuga dalla guerra io dico sì" ma, aggiunge, "ho solo un bilocale. La Merkel fa bene a scegliersi i siriani, che sono laureati, o il governo australiano a dare la precedenza alle minoranze cristiane perseguitate". Eppure molti stranieri svolgono lavori non qualificati ma necessari, spesso in condizione irregolare, nel silenzio generale.

⁸⁴ Cfr. art. 5

Il lavoratore altamente qualificato ha una serie di diritti⁸⁵ che lo avvicinano al lavoratore cittadino, così come sono previsti maggiori vantaggi per la famiglia o per ricevere lo status di soggiornanti di lungo periodo. Tra i diritti riconosciuti si trovano la parità di trattamento per quanto riguarda lo stipendio, i licenziamenti, la salute e la sicurezza sul lavoro, l'accesso ai sindacati, la formazione professionale, la sicurezza sociale, l'accesso territoriale e il godimento di servizi diversi come quello all'abitazione.

A differenza dei permessi per lavoro subordinato o autonomo che possono essere convertiti per permettere lo svolgimento di attività diverse, la *Blu Card* può essere utilizzata solo per il lavoro altamente qualificato per la quale è stata richiesta. Tuttavia, dopo 18 mesi, è possibile trasferirsi in un altro Stato membro con la famiglia per svolgere altri lavori altamente qualificati.

La direttiva in questione è stata attuata in Italia con d.lgs. 108/2012, che ha novellato il Testo Unico aggiungendo gli articoli 9-ter e 27-quater: se nel primo si fa riferimento alla possibilità per i titolari di *Carta blu UE* di ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo dopo 5 anni di soggiorno legale e ininterrotto nell'Unione e due di possesso della carta, nel secondo si descrive l'iter che lo straniero e il datore devono seguire per il rilascio della stessa. Per avviare l'iter è necessario rivolgersi allo Sportello Unico per l'Immigrazione (che vedremo essere protagonista anche per contratti di lavoro subordinato) e il datore dovrà garantire una serie di aspetti, tra questi il possesso dei titoli da parte del lavoratore e uno stipendio adeguato. La *Blu Card* rilasciata avrà durata biennale nel caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato o durata pari a quella del rapporto di lavoro più tre mesi nei restanti casi.

Successive modificazioni al tema dell'accesso al lavoro sono state apportate col d.lgs. 40/2014 che ha recepito la direttiva 2011/98/UE su una procedura unica per il rilascio di un permesso di soggiorno e lavoro. Il permesso deve garantire il soggiorno regolare dello straniero per fini lavorativi e può essere richiesto o dal datore di lavoro o dal lavoratore, a discrezione dello Stato membro. L'Unione non vincola neppure il rilascio del permesso all'effettiva presenza dello straniero sul territorio: anche se il soggetto si trova ancora all'estero sarà possibile avviare la procedura. In base alla direttiva il titolare del permesso unico gode degli stessi diritti prima descritti per i lavoratori altamente qualificati, più il riconoscimento dei diplomi, agevolazioni fiscali e servizi di consulenza. Inoltre lo straniero

⁸⁵ Cfr. Capitolo IV

sarà libero di entrare, spostarsi e soggiornare sul territorio dello Stato che ha rilasciato il permesso.

Il recepimento italiano della direttiva non è stato però indolore: le regole poste sono poche e l'impressione che gli studiosi hanno avuto (tra i quali Calafà 2015) è che si sia trattato più che altro di una mera modifica formale del permesso previgente con un conseguente allungamento dei termini per l'ottenimento. Altri aspetti fondamentali sono lo stretto legame tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro e l'assenza dello straniero durante tutta la procedura: a caratterizzare il sistema italiano di accesso al lavoro è proprio la necessità che il non cittadino si trovi fuori dall'Italia fino a che non venga rilasciato il visto d'ingresso. Il legame tra permesso e contratto si manifesta invece nella durata limitata e nella necessità di rinnovo del primo e nella possibilità del secondo di essere a tempo indeterminato.

Il sistema si basa sulle quote (previste anche dal diritto comunitario) col fine di controllare i flussi dei migranti per limitare il rischio di lavoro irregolare (in quest'ottica sono ridotti gli accessi da Paesi non in prima linea nella lotta all'immigrazione clandestina). Sulla base delle modifiche apportate al Testo Unico dalla Bossi – Fini, le quote, quindi il numero di migranti autorizzati a entrare in Italia per fini lavorativi, vengono calcolate in base a una serie di parametri⁸⁶: quote di ingresso preferenziali sono previste per i discendenti di italiani residenti fuori dall'Unione o per i cittadini di Paesi firmatari di accordi bilaterali. I decreti flussi che stabiliscono le quote d'ingresso (e quindi le opportunità per gli stranieri) vengono fissati annualmente sulla base dei criteri prima ricordati contenuti in documenti programmatici emanati ogni 3 anni: in realtà è stato difficile rispettare questi termini (l'ultimo documento programmatico si ferma al triennio 2004 – 2006) e infatti è previsto che il presidente del Consiglio possa intervenire con propri decreti nei limiti delle quote dell'anno precedente, ricorrendo a un'ampia discrezionalità.

L'iter, come aggiornato anche dal d.lgs. 40/2014, ha allungato ulteriormente i termini della questione legando la possibilità di accesso al Paese solo dopo essere passati per una procedura amministrativa finalizzata a rendere stabile il rapporto di lavoro tra lo straniero e il datore. Quest'ultimo, dopo aver verificato presso il Centro per l'impiego che non sia disponibile in Italia nessun lavoratore italiano o straniero per il lavoro vacante, potrà iniziare⁸⁷ l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero non presente sul territorio rivolgendosi allo Sportello unico per l'immigrazione.

⁸⁶ Cfr. art. 21 (i livelli occupazionali e di disoccupazione, le richieste di ricongiungimento familiare, il numero di lavoratori extracomunitari iscritti nelle liste di collocamento)

⁸⁷ Cfr. art. 22.2

La richiesta nominativa o numerica di nulla osta al lavoro (il datore, se non conosce lo straniero, può indicare più soggetti da una lista) deve essere corredata da altri documenti: la garanzia di un alloggio per il lavoratore, la proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato (che include, oltre a un valido contratto di lavoro, l'appena ricordato impegno di offerta di alloggio e le spese di rimpatrio) e l'impegno a comunicare qualsiasi modifica nel rapporto.

Tutta la documentazione viene poi inviata dallo Sportello al Centro per l'impiego che dovrà accertare che il posto non possa essere occupato da lavoratori italiani o comunitari già presenti sul territorio. Se il datore sceglie comunque di assumere il lavoratore straniero, lo Sportello rilascerà il nulla osta al lavoro nel rispetto delle quote e, di conseguenza, il Consolato del Paese d'origine dello straniero rilascerà il visto d'ingresso. Lo straniero, che fino a quel momento non poteva trovarsi entro i confini italiani, avrà 8 giorni di tempo per stipulare il contratto di soggiorno per lavoro subordinato presso lo Sportello Unico. Da quel momento in poi il lavoratore è titolare di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro⁸⁸.

La durata del contratto non può superare i 9 mesi per lavori stagionali, un anno per lavoro subordinato a tempo determinato e 2 anni per l'indeterminato. La perdita del lavoro non comporta la revoca del permesso di soggiorno (anzi, lo straniero ha diritto di registrarsi come disoccupato presso il Centro per l'Impiego) mentre l'irregolarità sopravvenuta del lavoratore rende legittimo il licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Questa procedura di accesso al lavoro non è immune da critiche: come fatto notare dallo studioso di diritto del lavoro Del Punta (2015), non ci sono stati miglioramenti sul versante dell'occupazione irregolare, anzi, l'iter appena descritto favorisce l'ingresso nel Paese anche senza certezza di un'attività con tutto quel che ne consegue. "Il fatto che si possa entrare legalmente nel paese, per motivi di lavoro, soltanto dopo aver già reperito un lavoro, e non, ad esempio, per una ricerca (...) si attira critiche tanto per ragioni di principio, quanto perché, originando un ingorgo amministrativo di richieste nell'immediatezza della pubblicazione annuale del decreto flussi, finisce col lasciare insoddisfatti tanto le imprese che hanno bisogno

⁸⁸ La situazione è dunque cambiata rispetto al passato: inizialmente era prevista la pratica dello *sponsor*, quindi la possibilità anche per gli stranieri senza immediate offerte di lavoro di entrare in Italia con la garanzia di un terzo, cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante, che si faceva garante dell'ingresso del soggetto. La richiesta nominativa andava presentata alla questura della provincia di residenza insieme ad alcune garanzie (l'alloggio, i costi per il sostentamento e l'assistenza sanitaria) e veniva accettata se rientrante nell'ambito delle quote fissate annualmente.

di manodopera quanti gli aspiranti al lavoro sospingendo questi (...) verso l'immigrazione irregolare" (Del Punta 2015, 440).

Altro aspetto, la difficoltà nel riconoscimento dei diritti per i lavoratori stranieri: sia le direttive che i recepimenti nazionali non hanno chiarito la questione e tendono a lasciare non tutelati diritti che invece sono riconosciuti a livello internazionale. La direttiva 2011/98/UE prevede, come si è visto, una parità di trattamento tra lavoratori cittadini e stranieri senza accenni però alla previdenza e alla sicurezza sociali, quindi in un'ottica più ristretta del diritto internazionale. Il d.lgs. 40/2014 non ha contribuito a risolvere il problema perché non vi si ritrovano accenni particolari al trattamento dello straniero lavoratore o ai suoi diritti. Lo stesso dicasi per i lavoratori stranieri soggiornanti irregolari che, tuttavia, sono protagonisti di un contratto comunque esistente e che produce effetti giuridici, primi fra tutti gli obblighi retributivi e contributivi in capo al datore. Il lavoratore non regolare avrebbe diritto anche alla tutela dei diritti fondamentali ma nient'altro è previsto dal d.lgs. che ha recepito la direttiva 2009/52/UE sul perseguimento dei datori che impiegano stranieri soggiornanti irregolari. Il recepimento (d.lgs. 108/2012) ha, anzi, tolto importanza ad alcune delle colonne portanti della direttiva, come le ispezioni sui luoghi di lavoro o le collaborazioni con le associazioni degli stessi datori.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, l'articolo 26 del Testo Unico consente agli stranieri extracomunitari che vogliano esercitare "un'attività non occasionale" autonoma di entrare nel Paese, sempre nel rispetto delle quote. Anche in questo caso è necessario il rispetto di determinati requisiti: prima di tutto l'attività non può essere svolta solo da cittadini italiani e comunitari, poi lo straniero dovrà dimostrare di avere tutte le competenze necessarie (i requisiti previsti dalla legge per l'esercizio dell'attività e per l'iscrizione in albi e registri) oltre che le risorse economiche per l'avviamento dell'attività, un'abitazione adeguata e un reddito "proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria".

Nel caso di attività richiedenti abilitazioni, licenze o l'iscrizione a un albo, i documenti che attestano ciò potranno essere consegnati anche attraverso un rappresentante, mentre lo straniero è ancora all'estero: sarà il consolato o la rappresentanza diplomatica, dopo aver ricevuto dai Ministeri italiani il nulla osta, a rilasciare il visto d'ingresso per lavoro autonomo contenente il riferimento all'attività specifica che si vuole esercitare.

Anche in questo caso non mancano le critiche: Nascimbene (2006), ad esempio, nota come sia irragionevole vincolare lo svolgimento dell'attività autonoma al possesso di una disponibilità finanziaria sufficiente perché il lavoro autonomo richiede, per sua natura, un

rischio d'impresa. Allo stesso tempo unire questo requisito al rispetto delle quote è a maggior ragione ostativo perché tra lavoratori autonomi dovrebbe esserci concorrenza.

Dopo questa trattazione sull'accesso al lavoro degli stranieri, sia subordinato che autonomo che altamente qualificato, è necessario soffermarsi sulla possibilità di svolgere le professioni regolamentate: questo argomento sarà oggetto del prossimo paragrafo con un'attenzione particolare per l'attività giornalistica che, come vedremo, prevede percorsi diversi a seconda che l'aspirante giornalista sia o meno cittadino comunitario.

3.3 L'accesso alle professioni per gli stranieri: il caso della professione giornalistica

L'accesso alle professioni in generale (quindi non solo a quella giornalistica) è regolamentato dal Testo Unico, dal suo decreto di attuazione (D.P.R. 394/1999) e dai d.lgs. 115/1992, 319/1994 e 277/2003 in materia di riconoscimento dei titoli abilitativi conseguiti all'estero.

A differenza del lavoro subordinato e autonomo lo straniero giornalista non dovrà passare per lo Sportello Unico e neppure per una richiesta nominativa del datore: il tipo di rapporto lavorativo messo in atto è solitamente considerato una "zona grigia" a metà strada tra il mondo delle attività subordinate e di quelle autonome (Alvaro 2010, 33). Si tratta di una professione dalla natura intellettuale e che non si rispecchia nell'articolo 2094⁸⁹ c.c. sui lavoratori subordinati ma, allo stesso tempo, non è neppure pienamente corrispondente a quanto dice l'articolo 2222 c.c. sui lavoratori autonomi⁹⁰. Ci troviamo di fronte a un lavoro protetto dal diritto d'autore che non ammette ingerenze in quanto il giornalista deve, oltre che riportare i fatti, anche esprimere una propria opinione, offrendo una critica o un'interpretazione personale. Per questo motivo gli studiosi (tra i quali Alvaro *op. cit.*) descrivono la professione giornalistica come un'attività subordinata attenuata perché attenuati sono sia il controllo che l'eterodirezione (quindi il potere direttivo e le direttive impartite) del datore di lavoro.

Non si tratta dell'unico aspetto poco chiaro nella materia: la professione giornalistica in Italia è oggetto di numerose critiche, a partire dai passi che devono muovere tutti coloro che

⁸⁹ L'articolo definisce il lavoratore subordinato come chi "si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore".

⁹⁰ Il lavoratore autonomo è invece definito come "una persona che si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente".

sono intenzionati a svolgere questo mestiere. Prima di tutto viene criticata la costituzione di un Ordine e di un albo che affondano le loro radici nel periodo più buio della nostra storia, quello fascista. Le finalità corporative dell'Ordine sono chiare anche perché, pur essendo stato previsto per la tutela dei professionisti, in realtà voleva operare un controllo sull'attività dei soggetti tant'è che venne vietata l'iscrizione all'Albo (obbligatoria invece per chiunque volesse esercitare la professione giornalistica) a chi avesse svolto un'attività contraria agli interessi della nazione.

Anche la riformulazione della materia da parte della legge 69/1963 non ha contribuito a risolvere i dubbi: l'Ordine tutela lavoratori che possono essere considerati subordinati (ma comunque vicini anche al mondo degli autonomi) limitando la libera manifestazione del pensiero poiché obbliga all'iscrizione chiunque voglia esercitare la professione sovrapponendosi, allo stesso tempo, ai poteri dei sindacati (che potrebbero tutelare i giornalisti anche in assenza di un Ordine). In realtà la Corte Costituzionale ha ribadito con le sentenze 11/1968 e 98/1968 la legittimità dell'Ordine: questo non limita la libertà di manifestazione del pensiero (garantita a tutti, anche sulla stampa che può infatti essere alimentata da contributi di non professionisti) in quanto sono le strutture stesse delle imprese editoriali e le discriminazioni da queste operate a farlo.

Altro dubbio, la definizione di professione giornalistica e l'accesso alla stessa. La legge 69/1963 sull'ordinamento della professione non dice nulla sul tema ma si limita solo a distinguere due figure, quella del giornalista professionista e del pubblicista, tra l'altro in modo generico. Per la giurisprudenza l'attività giornalistica è "l'informazione critica su avvenimenti di attualità, diretta alla generalità di cittadini, per il tramite della raccolta, della selezione, dell'elaborazione, della presentazione e del commento della notizia, posta in essere con il dovere insopprimibile di informare e criticare liberamente, lealmente e secondo buona fede, rispettando la verità sostanziale dei fatti e delle norme che tutelano l'altrui personalità". Dunque il giornalista non si limita a raccontare fatti di cui è stato testimone o che gli sono stati riportati ma aggiunge una sua critica e una sua interpretazione, elaborando e confezionando l'articolo in modo personale.

Chiarito in cosa consiste la professione, bisogna invece capire come fare per accedere alla stessa: l'Albo professionale, unico, è suddiviso in due elenchi, professionisti e pubblicisti, affiancato dal registro dei praticanti. La differenza non risiede solo nell'elenco distinto ma anche nella definizione data dalla legge 63/1969: in base all'articolo 1.3 "Sono professionisti coloro che esercitano in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista" mentre, recita il comma successivo "Sono pubblicisti coloro che svolgono attività giornalistica non

occasionale e retribuita anche se esercitano altre professioni o impieghi”. Quindi, mentre i primi svolgono la professione in modo continuativo ed esclusivo, pena la cancellazione dall’Albo, i secondi svolgono un’attività (e non una professione) retribuita ma non per forza esclusiva, eventualmente solo una di più fonti diverse di reddito. Si tratta di due definizioni abbastanza generiche che non aggiungono nulla neppure in riferimento alle differenze tra “professione” e “attività”, concetti che sarebbero alla base delle due figure giornalistiche.

Perplessità sono destinate anche dalla difficoltà di accesso alla professione: non tutti, infatti, potranno ambire allo status di pubblicista o professionista. Nel primo caso è necessario dimostrare lo svolgimento di almeno due anni di attività giornalistica retribuita, presentando domanda corredata dai documenti richiesti (pezzi pubblicati e dichiarazioni dei direttori che li hanno pubblicati). Nel secondo è invece richiesto il passaggio obbligato per un periodo di praticantato: chi abbia l’aspirazione a diventare giornalista di professione dovrà richiedere a un editore di svolgere un periodo di pratica, l’ammissione al quale comporta un attestato di inizio attività che consente l’iscrizione nel registro dei praticanti. L’iscrizione è possibile per i maggiorenni, su loro richiesta, per un massimo di tre anni, dimostrando contemporaneamente un’attività giornalistica effettiva e continuata. Dopo il periodo minimo richiesto per l’iscrizione all’elenco dei professionisti (18 mesi) sarà possibile sostenere l’esame di idoneità professionale il cui superamento consente di ottenere il tanto ambito titolo di professionista. Dal 1990 è possibile sostituire il praticantato con la frequenza di una Scuola o Master riconosciuto dall’Ordine. Si tratta, però, di corsi a numero chiuso, ai quali accedere tramite esame, non presenti in tutte le città italiane: non tutti, quindi, potranno aspirare a questa professione, così come può rivelarsi difficile, specie oggi, trovare, in alternativa, un editore disposto ad accordare un periodo di praticantato. Allo stesso tempo, nota tra gli altri Alvaro (2010, 48), desta perplessità la possibilità di consentire inizialmente l’accesso all’attività pubblicistica e alla pratica professionale senza riconoscimento dell’Ordine (che infatti non interviene durante i due anni di attività retribuita per l’iscrizione dei pubblicisti e durante il praticantato dei professionisti) per poi richiedere l’iscrizione all’Albo se si vuole continuare a praticare la medesima attività, consistente nella manifestazione del proprio pensiero.

Ultima perplessità, per noi importante, riguarda l’accesso alla professione giornalistica per gli stranieri: come si vedrà sono operate una serie di distinzioni tra cittadini comunitari e extracomunitari e tra gli extracomunitari stessi, a seconda della loro presenza o meno in Italia e del possesso di permessi per soggiorno e lavoro. Altre differenze ancora sono operate sulla base delle intenzioni dello straniero, già giornalista in Italia e desideroso di iscriversi all’Albo

o esercitante già questa professione all'estero e che voglia fare lo stesso anche nel nostro Paese.

Unico aspetto certo è il rispetto delle quote anche per questa professione: solo in un caso è stata operata una deroga. Si tratta dell'art. 27 del Testo Unico riguardante l'ingresso per lavoro in casi particolari. Tra le categorie⁹¹ elencate di lavoratori che possono entrare nel Paese senza rispettare le quote fissate ci sono, oltre a traduttori, professori universitari, lavoratori domestici e artisti, anche i "giornalisti corrispondenti ufficialmente accreditati in Italia e dipendenti regolarmente retribuiti da organi di stampa quotidiani o periodici, ovvero da emittenti radiofoniche o televisive straniere". Le autorizzazioni concesse per questi lavori sono di durata più breve rispetto a quelle per lavoro autonomo e subordinato in quanto sono legate a una prestazione non illimitata e di necessità contingente. È sempre possibile, comunque, richiedere alcuni requisiti (come richieste nominative da parte delle Università per i professori o delle società sportive per gli sportivi stranieri) ma nel caso dei giornalisti non è richiesto il nulla osta al lavoro. I permessi rilasciati per questi lavori particolari non possono essere rinnovati e neppure trasformati per permettere l'esercizio di altre attività (come invece avviene per i permessi di lavoro autonomo e subordinato).

Un altro vantaggio è stato previsto dall'articolo 37 del testo Unico per gli stranieri, soggiornanti regolari in Italia e con i titoli professionali riconosciuti nel nostro Paese per l'esercizio delle professioni, ai quali è stato concesso, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, di iscriversi agli Ordini e ai Collegi professionali (o agli elenchi speciali per le professioni sprovviste di Albo) senza l'obbligo del possesso della cittadinanza italiana⁹². Trascorso l'anno, gli stessi stranieri potranno iscriversi (sempre senza il requisito della cittadinanza italiana) agli Ordini, Collegi ed elenchi speciali ma rispettando i limiti imposti dalle quote prima ricordate⁹³.

Altri vantaggi sono previsti dal già ricordato D.P.R. 394/1999 attuativo del Testo Unico che, all'articolo 47, prevede la possibilità per gli stranieri laureati in Italia di ottenere visti e permessi di soggiorno per sostenere gli esami di abilitazione alla professione il cui superamento garantisce l'iscrizione, a prescindere dalla cittadinanza: dunque gli stranieri sono equiparati ai cittadini italiani, senza alcuna differenza. Chi ha soggiornato regolarmente in Italia per almeno 5 anni potrà far valere questo periodo come priorità sugli altri stranieri.

⁹¹ Per un elenco completo delle categorie di lavoratori non rispettanti le quote si veda art. 27.1 TU .

⁹² Gli stranieri ammessi in soprannumero ai corsi di diploma, laurea o specializzazione non potranno godere di questa opportunità "salvo autorizzazione del Governo dello Stato di appartenenza".

⁹³ Cfr. art. 37.3

Sono i d.lgs. 115/1992, 319/1994 e 277/2003 a occuparsi invece del riconoscimento dei titoli abilitanti alle professioni (giornalismo incluso) conseguiti nell'Unione Europea: in questi casi il riconoscimento sarà subordinato alla richiesta di sostenere prove attitudinali o di svolgere tirocini o di dimostrare una pregressa esperienza pluriennale, senza dimenticare che lo straniero potrà entrare in Italia solo se rientrando nelle quote.

Quanto fin qui affermato non si ritrova nella legge 47/1948 sulla stampa e nella legge 69/1963 sull'ordinamento della professione di giornalista. Nella prima si trova solo l'incriminata norma, discussa nel prossimo paragrafo, che vieta agli stranieri di diventare direttori di testata in Italia mentre nella seconda sono solo due gli articoli che si occupano di non cittadini, il 28 sugli elenchi speciali e il 36 sui giornalisti stranieri. Il primo afferma che all'Albo dei giornalisti sono annessi gli elenchi dei giornalisti stranieri e di coloro che, pur non essendo giornalisti, sono direttori responsabili di periodici e riviste a carattere tecnico, professionale e scientifico mentre la seconda vincola l'iscrizione degli stranieri al predetto elenco al superamento dei 21 anni e al trattamento di reciprocità previsto dallo Stato di provenienza: come si può notare nessuna indica come i giornalisti stranieri possano concretamente accedere alla professione.

A risolvere la questione sono un parere del Ministero della Giustizia del 13 maggio 2005 e la circolare 1/2005 del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti che a oggi sono gli unici testi ai quali riferirsi per regolare le possibilità degli stranieri nell'accesso alla professione giornalistica.

Il parere ricorda, come già precedentemente accennato, che in base al D.P.R. 394/1999 non è possibile negare allo straniero l'iscrizione all'Albo a causa della sua cittadinanza: infatti l'articolo 47 afferma che "il superamento degli esami unitamente (...) alle altre condizioni richieste dalla legge consente l'iscrizione negli albi professionali, indipendentemente dal possesso della cittadinanza italiana". Anche la condizione di reciprocità, prosegue il parere, non può essere portata come giustificazione: come già ricordato nel paragrafo 2.3 si tratta di un concetto tuttora in vigore dato che non è stato abrogato ma che ha un contenuto poco chiaro e di difficile applicazione. Come ha ribadito anche la Cassazione nella sentenza 10504 del 7 maggio 2009⁹⁴, la reciprocità non può più essere fatta valere nel caso dei diritti

⁹⁴ Si tratta del caso di una donna straniera, madre di due figli, vittima, con gli stessi, di un incidente stradale causato da un automobilista che non ha prestato soccorso. Nell'incidente era deceduto il marito della donna, anch'egli straniero. Per le assicurazioni SAI la cifra che la donna chiedeva come risarcimento andava rivalutata, anche sulla base del principio di reciprocità. La Corte ha però ricordato il seguente principio di diritto: "L'art. 16 delle preleggi sulla condizione di reciprocità è applicabile solo in relazione ai diritti non fondamentali della persona; poiché i diritti fondamentali come quelli alla vita, all'incolumità, ed alla salute, in quanto riconosciuti dalla Costituzione, non possono essere limitati da detto articolo; e la relativa tutela va quindi assicurata, senza

fondamentali che vanno garantiti a tutti, a prescindere dalla nazionalità. L'articolo 36 della legge 69/1968 afferma:

I giornalisti stranieri residenti in Italia possono ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'articolo 28, se abbiano compiuto i 21 anni e sempre che lo Stato di cui sono cittadini pratici il trattamento di reciprocità.

Allo stesso tempo va però ricordato che l'articolo 16 delle preleggi sulla reciprocità dispone che la stessa vale "salve le disposizioni contenute in leggi speciali", quindi non può essere considerata un limite all'accesso degli stranieri poiché testi di legge come il Testo Unico e il suo D.P.R. attuativo permettono agli stessi di iscriversi agli Albi o sostenere gli esami abilitativi.

Infine, conclude il parere, posto che lo straniero dotato dei titoli previsti può iscriversi come un qualsiasi cittadino seppur privo di cittadinanza italiana, bisognerà prestare attenzione al rispetto delle quote d'ingresso. Chi si trovi già regolarmente in Italia e possieda tutti i requisiti necessari per l'iscrizione dovrà chiedere l'attestazione che certifichi la sua appartenenza alle quote mentre chi già possiede un permesso di soggiorno per lavoro autonomo o subordinato o motivi familiari non dovrà rispettare le quote.

Chi possiede un permesso di soggiorno diverso dovrà, sempre nel rispetto delle quote, convertirlo in uno per lavoro autonomo mentre coloro che si trovano ancora all'estero e sono intenzionati a svolgere la professione in Italia dovranno prima di tutto richiedere un visto d'ingresso, rilasciato, come sempre, solo se rientrante nelle quote.

La circolare dell'Ordine entra ancora più nel dettaglio, distinguendo tra i giornalisti stranieri che vogliono esercitare la loro attività in Italia e i cittadini stranieri che già lavorano nel nostro Paese come giornalisti e vogliono iscriversi all'Albo.

Per il primo gruppo due sono le strade percorribili: si può richiedere l'iscrizione nell'elenco speciale dei giornalisti stranieri oppure far riconoscere i propri titoli professionali conseguiti all'estero.

Nel caso in cui si opti per il primo percorso, il cittadino extracomunitario riceverà un trattamento diverso da quello del comunitario. Come appena ricordato, l'articolo 36 della legge 69/1963 limita tale possibilità al trattamento di reciprocità previsto dallo Stato di origine, per cui se il cittadino italiano non potesse svolgere la professione giornalistica in quel

alcuna disparità di trattamento, a tutte le persone, indipendentemente dalla cittadinanza comunitaria ad extracomunitaria)".

Paese, lo stesso verrebbe vietato allo straniero nel nostro. Si è avuto più volte modo di affermare che si tratta di un principio discriminatorio, in violazione della parità di trattamento, e dal contenuto poco chiaro, a partire dalle materie in cui sarebbe legittimamente applicabile. Comunque, come ha affermato la Corte Costituzionale nella sentenza 11/1968, la reciprocità può essere applicata in ambito lavorativo e professionale ma perde valore, diventando illegittima, nel caso in cui il giornalista straniero provenga da Paesi in cui gli era impossibile esercitare i suoi diritti e le sue libertà democratiche, consistenti, prima di tutto, nella manifestazione del pensiero e nel proprio lavoro giornalistico.

Alla reciprocità, e qui sta la differenza, non è soggetto il cittadino comunitario: come già ricordato nel paragrafo 1.4 i comunitari sono equiparati ai cittadini italiani nella libertà di ingresso, circolazione e movimento sul territorio perché entrambi accomunati dal possesso della cittadinanza comunitaria. In base all'articolo 9.2 della legge 428/1990 la condizione di reciprocità prevista dall'articolo 36 della legge 69/1963 per l'iscrizione all'elenco speciale dei giornalisti stranieri non è applicabile ai giornalisti comunitari che, dunque, non avranno limiti nella possibilità di accesso alla professione.

Lo straniero, una volta iscritto nell'elenco speciale, non potrà ambire al ruolo di direttore o vicedirettore responsabile di un quotidiano, periodico o agenzia di stampa perché, ricorda la circolare, è necessario essere contemporaneamente iscritti anche all'elenco dei giornalisti professionisti o dei pubblicisti come disposto dall'articolo 46 della legge 69/1963 e dalla sentenza della Corte Costituzionale 98/1968.

La sentenza in esame riguardava un circolo culturale intenzionato a pubblicare un periodico con, per direttore, un professore che però, non essendo né giornalista professionista né pubblicista, era impossibilitato ad adempiere questo compito. Secondo il tribunale di Vibo Valentia l'articolo 46 della legge sull'ordinamento giornalistico è illegittimo perché limita fortemente la libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'articolo 21 Cost. in quanto obbliga il direttore e il vicedirettore a essere un giornalista professionista regolarmente iscritto.

La Corte ha invece ritenuto il contrario: “ L'obbligo imposto dall'art. 46 della legge - nei limiti in cui viene prescritto che direttore e vicedirettore responsabili siano iscritti nell'albo - risulta legittimo (...) infatti la funzione dell'Ordine (...) risulterebbe frustrata ove proprio i poteri direttivi di un quotidiano, di un periodico o di un'agenzia potessero essere assunti da un soggetto (non importa che si tratti dello stesso proprietario o di altri) che per il fatto di non essere iscritto nell'albo non possa essere chiamato a rispondere di fronte all'Ordine per eventuali comportamenti lesivi della dignità sua e dei giornalisti che da lui dipendono: vale a

dire per inadempienza al primo e fondamentale dovere di garantire che l'attività affidata alla sua direzione e responsabilità si svolga in quel clima di libertà di informazione e di critica che la legge vuole assicurare come necessario fondamento di una libera stampa”.

Allo stesso tempo, però, prevedere che il direttore e il vicedirettore possano solamente essere professionisti costituisce un vincolo illegittimo e ingiustificato: “Aggiungere - come fa il primo comma dell'art. 46 per i quotidiani, per i periodici e le agenzie di stampa di cui all'art. 34 - l'ulteriore vincolo di scelta del direttore e del vicedirettore responsabile fra gli iscritti nell'elenco dei professionisti significa aggravare il limite posto alla libertà garantita dall'art. 21 della Costituzione, e ciò senza un'adeguata giustificazione costituzionale”. Se infatti l'iscrizione è necessaria per garantire la libertà di informazione e di critica, queste ragioni “appaiono soddisfatte dall'iscrizione del direttore e del vicedirettore nell'albo, indipendentemente dal fatto che si tratti di professionisti o di pubblicitari: nell'uno e nell'altro caso, infatti, si rende possibile la vigilanza dell'Ordine, nella quale, secondo quanto si è detto, si deve ravvisare il solo fondamento di legittimità di quell'obbligo”.

Dunque l'articolo 46 della legge 69/1963 è stato ritenuto illegittimo limitatamente all'obbligo di iscrizione nell'elenco dei professionisti dei direttori e vicedirettori dei quotidiani, periodici e agenzie di stampa: se l'apertura si è avuta per i pubblicitari, lo stesso non può dirsi per gli stranieri iscritti all'elenco speciale che continuano a non essere considerati per questo ruolo.

Il secondo percorso possibile consiste nel riconoscimento dei titoli professionali conseguiti all'estero e anche in questo caso la circolare distingue tra cittadini comunitari e extracomunitari. I primi dovranno avviare la procedura di riconoscimento dei titoli professionali conseguiti nei Paesi dell'Unione, altrimenti non potranno esercitare la professione in Italia. La materia è disciplinata da una serie di direttive (89/48/CEE, 92/51/CEE, 2001/19/CE) attuate in Italia dai già ricordati d.lgs. 115/1992, 319/1994 e 277/2003. Sulla base di questi testi è dunque possibile, per far esercitare la professione in questione allo straniero, riconoscere i titoli comunitari che permettono di svolgere il medesimo mestiere anche nel Paese UE. Nel caso di formazione acquisita per più di un terzo in uno Stato non comunitario è comunque previsto il riconoscimento dei titoli se il Paese membro che li ha accertati attesta contestualmente anche un'esperienza professionale di almeno 3 anni⁹⁵. Allo stesso tempo il cittadino comunitario può ottenere il riconoscimento per l'esercizio di una professione corrispondente, nel Paese d'origine, a una che non prevede titoli

⁹⁵ Cfr. art. 1.4 d.lgs. 115/1992

per il suo esercizio: in questo caso lo straniero dovrà dimostrare di possedere titoli che attestino la sua formazione e di aver svolto la professione per almeno due anni⁹⁶. La formazione professionale in oggetto consiste nello svolgimento con profitto di un ciclo di studi superiori, in un tirocinio professionale o in un periodo di attività professionale pratica⁹⁷. La domanda per il riconoscimento va presentata al Ministero competente (quello della Giustizia nel caso dei giornalisti) che ha tempo 4 mesi per pronunciarsi: per concludere l'iter del riconoscimento è possibile che venga richiesto il superamento di una prova attitudinale⁹⁸ (consistente in un "esame volto ad accertare le conoscenze professionali e deontologiche e a valutare la capacità all'esercizio della professione") o di un tirocinio di adattamento⁹⁹ (consistente invece "nell'esercizio dell'attività corrispondente alla professione in relazione alla quale è richiesto il riconoscimento, svolta sotto la responsabilità di un professionista abilitato").

Anche per gli extracomunitari valgono le direttive prima citate e i loro d.lgs. attuativi. L'articolo 49 del D.P.R. 394/1999 sul riconoscimento dei titoli abilitanti alle professioni garantisce agli stranieri che vogliono iscriversi a Ordini, Collegi ed elenchi speciali e che siano in possesso di titoli conseguiti in un Paese extra – Ue di chiederne il riconoscimento per esercitare poi la professione in Italia come lavoratori autonomi o dipendenti: l'unico requisito è di rientrare nelle già discusse quote. Anche chi si trovi ancora all'estero può avanzare richiesta alle Amministrazioni competenti: i titoli verranno riconosciuti, sia per gli stranieri già in Italia sia per quelli non ancora presenti, secondo le disposizioni dei d.lgs. prima menzionati. Come per i comunitari, il Ministro competente può richiedere una misura compensativa, consistente in una prova attitudinale o in un tirocinio, al quale subordinare il riconoscimento del titolo estero. Se il soggetto richiedente non è ancora in Italia viene rilasciato un visto d'ingresso per studio che permetta allo stesso di superare la prova richiesta. Nel caso dei giornalisti sarà il Ministero della Giustizia, che abbiamo visto essere competente per questa professione, a riconoscere i titoli conseguiti all'estero prevedendo, nel caso, una prova attitudinale da svolgere presso il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e il cui superamento consente l'iscrizione all'Albo.

Ultimo caso quello dei cittadini stranieri che già svolgono la professione giornalistica in Italia e che desiderano iscriversi all'Albo: ancora una volta è prevista una distinzione tra comunitari e extracomunitari.

⁹⁶ Cfr. art. 3

⁹⁷ Cfr. art. 5 d.lgs. 319/1994

⁹⁸ Cfr. art. 10

⁹⁹ Cfr. art. 9

I primi erano equiparati dall'articolo 9 della legge 428/1990 (poi abrogato dal d.lgs. 59/2010) ai cittadini italiani per l'iscrizione nell'elenco dei pubblicitisti e nel registro dei praticanti (completando così il quadro, che prevedeva già l'uguaglianza tra cittadini e comunitari per l'iscrizione all'elenco dei professionisti): dunque nessun dubbio permane oggi per chi proviene da Paesi UE.

Un altro importante passo avanti è stato previsto dalla legge 52/1996 che all'articolo 9 equipara sempre e solo i comunitari agli italiani nel settore della stampa riguardo la possibilità di ricoprire il ruolo di direttore responsabile di testata o di proprietario di impresa editoriale. Come si vedrà nel prossimo paragrafo non si può dire lo stesso per i cittadini extracomunitari, per i quali permangono ancora dubbi sulla possibilità di ricoprire questi ruoli. Il giornalista comunitario, se viene equiparato al cittadino italiano, ha dunque il dovere di rispettare le norme vigenti sulla professione e l'accesso a questa, dalla legge 69/1963 fino alle diverse carte deontologiche.

Se è invece l'extracomunitario a lavorare in Italia come giornalista e a volersi iscrivere all'Albo bisogna ricordare che nessuna differenza è ammessa quindi, in questo caso, è prevista parità di trattamento tra questi, i comunitari e i cittadini italiani. Come già precedentemente ricordato, l'articolo 37 del Testo Unico permette agli stranieri soggiornanti regolari e con i titoli richiesti per l'esercizio della professione di iscriversi a Ordini o Collegi professionali pur senza la cittadinanza italiana. Quindi anche gli extracomunitari devono seguire le medesime regole degli italiani e dei comunitari nell'accesso alla professione.

Se i dubbi sono stati chiariti in materia di accesso degli stranieri alla professione di giornalista, lo stesso non si può dire per la possibilità di ricoprire il ruolo di direttore responsabile di testata o di proprietario di un'impresa giornalistica: le norme lo vietano ma negli anni non sono mancati polemiche o casi che invece hanno dimostrato il contrario.

3.4 Direttore responsabile di testata e proprietario di impresa editoriale: ruoli impossibili per i giornalisti stranieri?

Dopo esserci soffermati sulle difficoltà incontrate dagli stranieri nell'accesso alla professione, è necessario occuparsi di un altro problema non secondario: ad oggi, in base a quanto previsto

dalla legge sulla stampa 47/1948, i giornalisti stranieri extracomunitari¹⁰⁰ non possono né essere proprietari di un'impresa giornalistica né diventare direttori responsabili di una testata.

Partendo dal primo caso, i primi due commi dell'articolo 4 della legge in questione affermano:

Per poter pubblicare un giornale o altro periodico, il proprietario, se cittadino italiano residente in Italia, deve possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche.

Se il proprietario è cittadino italiano residente all'estero, deve possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche.

Dunque, requisito fondamentale per ricoprire il ruolo di proprietario di impresa editrice di quotidiani e periodici è la cittadinanza italiana: eppure la prima stesura della legge non impediva agli stranieri di diventare proprietari dell'impresa, ponendoli sullo stesso piano degli italiani, e prevedendo come unico ostacolo nei loro confronti quello di essere stati esclusi dalle liste elettorali politiche.

Il problema, in realtà, si pone oggi solo per i cittadini extracomunitari perché i comunitari, come precedentemente affermato, sono stati equiparati agli italiani dall'articolo 9 della legge 52/1996 sia per il ruolo di direttore responsabile che per quello di proprietario di impresa giornalistica. Per gli extracomunitari nessuna norma è intervenuta in soccorso ma secondo l'UNAR, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, la questione potrebbe essere risolta (e lo stesso vale per il divieto imposto agli stranieri di diventare direttori responsabili) riferendosi all'articolo 43 del Testo Unico che recita:

Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

2. In ogni caso compie un atto di discriminazione:

¹⁰⁰ Come precedentemente ricordato l'articolo 9 della legge 52/1996 ha equiparato i cittadini comunitari agli italiani per il ruolo di direttore responsabile e di proprietario di impresa editoriale.

(...)

d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità.

Per l'UNAR è chiaro che il "chiunque" include anche la stessa amministrazione pubblica quando, solo a causa della mancanza della cittadinanza italiana, impedisce allo straniero di diventare direttore responsabile o di essere proprietario di un'impresa editoriale. La discriminazione posta in essere, impedendo il godimento di diritti e libertà fondamentali, contrasta con quanto previsto dalla legge del 1948 che, afferma l'UNAR, "potrebbe essere ritenuta implicitamente abrogata secondo il criterio dell'incompatibilità stabilito dall'articolo 15 delle preleggi e stante l'inapplicabilità del principio di specialità previsto dall'articolo 15 del codice penale della deroga, alla norma generale, da parte della norma speciale".

Poiché l'articolo 4 della legge sulla stampa e il 43 del Testo Unico sono incompatibili (impedendo il primo agli extracomunitari di avviare un'attività giornalistica e accusando, il secondo, di discriminazione chiunque limiti l'esercizio di attività economiche solo per motivi di razza e nazionalità) è necessario risolvere la questione rifacendosi alla norma che garantisce il rispetto dei diritti e delle libertà personali (quindi l'articolo 43) abrogando di fatto l'articolo 4 della legge sulla stampa limitatamente alla parte che richiede la cittadinanza italiana per l'avviamento dell'attività.

Un discorso simile può essere fatto anche per la possibilità degli stranieri di diventare direttori responsabili di un quotidiano, periodico o agenzia di stampa. È l'articolo 3 della legge sulla stampa nei primi tre commi ad affermare che:

Ogni giornale o altro periodico deve avere un direttore responsabile.

Il direttore responsabile deve essere cittadino italiano e possedere gli altri requisiti per l'iscrizione nelle liste elettorali politiche.

Può essere direttore responsabile anche l'italiano non appartenente alla Repubblica, se possiede gli altri requisiti per la iscrizione nelle liste elettorali politiche.

Ancora una volta è impedito a chi non abbia la cittadinanza italiana di ricoprire, in questo caso, il ruolo di direttore responsabile. Eppure non mancano nel Paese esempi di giornali curati da stranieri e destinati alle minoranze etniche delle nostre città, giornali che sono però

costretti a scegliere un direttore con cittadinanza italiana e spesso privo di legami con la cultura alla quale dovrebbe riferirsi.

Diversi sono stati negli anni i casi di giornalisti stranieri che hanno fatto richiesta di iscrizione per loro testate e diverse sono state le scelte operate dai Tribunali. L'UNAR ricorda come i Tribunali di Milano e Brescia abbiano “riconosciuto (dopo un'iniziale decisione contraria) il diritto di un cittadino cinese e di un cittadino iraniano di assumere la direzione responsabile di giornali diretti alle loro comunità presenti nel territorio delle province sulla base dell'articolo 19 del Patto di New York (parte terza del Patto internazionale di New York sui diritti civili e politici)”: come visto nel paragrafo 2.2 questo garantisce la libertà di espressione riguardo tutti e tre i versanti (attivo, passivo e riflessivo, come sancito dall'espressione “libertà di cercare, ricevere, diffondere informazioni e idee”) attraverso la stampa.

Diversa, invece, la sorte di Khaled El Shebini, egiziano, iscritto all'elenco stranieri dell'Albo dei Giornalisti di Milano e giornalista pubblicista, che nel 2004 aveva richiesto di assumere la direzione del mensile *Al Naba Al Araby* rivolto alla comunità araba presente in Italia. La III sezione civile del Tribunale di Milano sospese la procedura di registrazione chiedendo alla Corte Costituzionale di pronunciarsi sul caso.

Al Tribunale era pervenuto un parere favorevole del Presidente dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia ma questo non era stato ritenuto sufficiente né risolutivo. Secondo l'Ordine, El Shebini avrebbe avuto diritto a ricoprire il ruolo di direttore responsabile del suo giornale perché, come già ricordato per i casi milanese e bresciano, l'Italia ha ratificato il “Patto sui diritti civili e politici” e, pertanto, deve riconoscere a chiunque si trovi sul suo territorio la libertà di manifestazione del pensiero attraverso ogni mezzo, inclusa la stampa. Lo stesso diritto viene garantito anche dall'articolo 21 della nostra Costituzione e dall'articolo 10 della CEDU e non c'è dubbio che pure gli stranieri debbano essere inclusi tra i titolari. Il Presidente concluse il ragionamento rifacendosi agli articoli 2 e 3 della Costituzione che garantiscono l'uguaglianza e la pari dignità sociale, impedendo qualsiasi differenza ingiustificata tra soggetti solo sulla base della loro nazionalità.

Per la III sezione civile del Tribunale di Milano questo parere non poteva però essere accolto: il riferimento al “Patto sui diritti civili e politici” è privo di fondamento perché questo testo garantisce solo un “diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta” e non un diritto a svolgere una determinata professione o ricoprire un

ruolo particolare. Allo stesso tempo anche richiamare la nota sentenza della Corte Costituzionale 11/1968 non risolve il problema perché non ci troviamo di fronte a un soggetto impossibilitato in patria a manifestare il proprio pensiero o a esercitare le libertà democratiche: infatti, recita il testo dell'ordinanza del Tribunale, “nella specie non può considerarsi fatto notorio che nella Repubblica Egiziana siano negate le libertà fondamentali, né il richiedente è rifugiato politico”.

È vero, proseguiva la III sezione, che non siamo di fronte a un caso di cittadino straniero al quale è stato impedito di esercitare la professione (infatti El Shebini è pubblicista e iscritto all'elenco speciale dei giornalisti stranieri), ma di fronte a un divieto, quello di ricoprire il ruolo di direttore responsabile, chiaramente imposto dalla legge. Tuttavia, nel caso in questione, impedire al giornalista egiziano di diventare direttore del giornale da lui fondato e diretto alla comunità araba di appartenenza sembra essere in contrasto con gli articoli 21, 2 e 3 Cost. ed è a questi che bisogna riferirsi più che alla sentenza 11/1968 o al “Patto sui diritti civili e politici”. Prima di tutto è difficoltoso, secondo la III sezione, trovare un direttore cittadino italiano per un giornale rivolto a soli stranieri “considerato anche il fatto che per poter esercitare concretamente le funzioni di controllo demandategli dalla legge, dovrebbe avere anche una approfondita conoscenza della lingua araba”. Inoltre, continua l'ordinanza, un “tale divieto finisce per incidere proprio sulle minoranze etniche più deboli, magari guardate con sospetto da parte delle popolazione per particolari contingenze storiche o politiche”.

Per tutti questi motivi il Tribunale di Milano ritenne l'articolo 3 della legge 47/1948 in contrasto con gli articoli 2, 3 e 21 Cost. limitatamente alla parte che permette ai soli cittadini italiani e comunitari di diventare direttori responsabili di testata e decise di sospendere la procedura di registrazione del periodico, invitando la Corte Costituzionale a pronunciarsi visto che, a detta del Tribunale milanese, “ci troviamo in una società multietnica” che necessita una risposta (e, verrebbe da pensare, uguali diritti).

La Corte Costituzionale non si è però pronunciata sul caso ritenendo la richiesta del Tribunale di Milano inammissibile: si trattava, infatti, solo della registrazione di un periodico, quindi della semplice verifica di documenti presentati per avviare la procedura.

Più recente e interessante, invece, il caso di Domenica Canchano, nata a Lima in Perù ma cresciuta in Italia, residente a Genova, giornalista iscritta all'Ordine della Liguria, collaboratrice di diverse testate italiane, dall'inserto *Metropoli de la Repubblica* al quotidiano *il Secolo XIX*, e socia fondatrice di ANSI, l'Associazione Nazionale Stampa Interculturale,

gruppo di specializzazione interno alla FNSI (Federazione Nazionale Stampa Italiana) realizzato su iniziativa di giornalisti immigrati o figli di immigrati residenti in Italia.

La vicenda principale risale al 2014 (ma l'inizio vero e proprio è nel 2011) e, dopo un primo esito negativo, non diverso da quello di Khaled El Shebini, ha invece visto nel luglio 2015 un lieto fine: si tratta di una storia che potremmo definire “particolare”, non solo perché la stessa giornalista è stata giudicata due volte, da due Tribunali diversi e riguardo due diverse testate, prima incompatibile e poi compatibile col ruolo di direttore responsabile, ma perché il primo rifiuto era di orientamento contrario a quanto stabilito da un parere del Ministero della Giustizia reso pubblico nel marzo 2014, cioè poco tempo prima della decisione stessa.

Nel 2011 Canchano aveva cercato, inutilmente, di registrare presso il Tribunale di Genova una testata online della quale sarebbe stata direttrice. Il rifiuto aveva spinto Enzo Iacopino, Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, a richiedere al Ministero della Giustizia un parere sulla possibilità per i giornalisti stranieri di diventare direttori responsabili di quotidiano o periodico, forte anche del parere¹⁰¹ favorevole che l'ANSI aveva poco tempo prima ricevuto dall'UNAR.

Mesi dopo la svolta: il Ministero risponde a Iacopino e il parere viene reso pubblico nel marzo del 2014 dall'ANSI. Per il Ministero l'articolo 3 della legge 47/1948 è da considerarsi abrogato nella parte in cui prevede l'obbligatorietà della cittadinanza italiana per il ruolo di direttore responsabile in quanto incompatibile col d.lgs. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione).

Il già ricordato articolo 2 del Testo Unico garantisce a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti (dunque provvisti di permesso di soggiorno) il godimento dei diritti in materia civile attribuiti ai cittadini italiani, mentre quelli fondamentali sono previsti per tutti gli stranieri comunque presenti, a prescindere dall'ingresso legale o illegale nel territorio e dal possesso di permessi e documenti validi.

Per il Ministero riconoscere ai regolari i diritti civili significa vedere “sensibilmente ridotto il principio di reciprocità (...) norma” che “si spiega con la sensibilità all'identità nazionale, tipica del periodo storico in cui fu emanata. A distanza di cinquant'anni, il d.lgs. 286/1998 ha invece preso atto dell'inevitabilità dei flussi migratori per l'Italia (e in genere per l'Europa), introducendo la regola per cui lo straniero munito del permesso di soggiorno è tendenzialmente parificato al cittadino”.

¹⁰¹ Si tratta del parere ricordato a inizio paragrafo sulla possibilità per gli stranieri extracomunitari di diventare proprietari di un'impresa giornalistica.

Nel tempo si sono susseguite diverse pronunce giurisprudenziali che hanno chiarito cosa vada inteso per “diritti in materia civile”: è emerso che oggi gli stranieri extracomunitari (per i comunitari non sussistono problemi interpretativi vista la parificazione coi cittadini italiani) vanno riconosciuti diversi diritti e libertà, incluso l’accesso al pubblico impiego. Per questo motivo l’articolo 3 della legge 47/1948 va ritenuto in contrasto con il Testo Unico e abrogato, perché impedisce a stranieri regolarmente presenti sul territorio di svolgere una professione che non sembra richiedere una particolare cittadinanza.

Come confermato dalla Direzione Generale della Giustizia Civile, invitata dal Ministero della Giustizia a esprimersi sul caso, se così non fosse “si dovrebbe ritenere che la direzione del giornale costituisca un ambito riservato della più generale attività professionale di giornalista che soltanto i cittadini italiani (e comunitari) potrebbero ingiustificatamente vantare, senza tuttavia che sia richiesta dall’ordinamento una diversa qualificazione professionale”. Per questi motivi, anche in assenza di precedenti giurisprudenziali, va ritenuto che “il diritto di esercitare liberamente la propria attività professionale, ivi compreso il ruolo di direttore responsabile di un giornale o periodico, rientra a pieno titolo tra i diritti in materia civile, che vanno riconosciuti anche allo straniero extracomunitario che soggiorni regolarmente sul territorio dello Stato”.

La stessa Direzione ritiene che quanto osservato “vale a fortiori per la figura del proprietario” perché la formulazione dell’articolo 4 della legge 47/1948 non sembra affermare esplicitamente e chiaramente che questo debba obbligatoriamente possedere la cittadinanza italiana.

Riguardo invece il caso dell’iter per la registrazione di una testata italiana con direttori extracomunitari iscritti all’Albo, la Direzione Generale della Giustizia Civile, invitata sempre dal Ministero a esprimere un parere anche su questa eventualità, ha riconfermato quanto affermato dalla Corte Costituzionale nel “caso El Shebini”: “la funzione di controllo attribuita al presidente del Tribunale sulla regolarità dei documenti presentati per le iscrizioni e le annotazioni nel registro della stampa (...) non ha natura giurisdizionale in quanto è diretta solo ad accertare se sussistano i presupposti necessari per dette formalità, al fine di ordinare l’esecuzione in caso positivo e di negarla in caso negativo, ovvero di accertare se sono venuti meno in un secondo tempo i presupposti esistenti al momento dell’iscrizione”. Tuttavia, se i Tribunali non dovessero conformarsi a quanto previsto dal Ministero, dato che non si può intervenire nel procedimento amministrativo di registrazione, “gli interessati potranno comunque ottenere tutela giurisdizionale”.

Tale parere ha segnato un punto a favore per i giornalisti stranieri fino a quel momento discriminati nei ruoli di direttore e proprietario di testata ma non ha comunque risolto definitivamente il problema: nel giugno 2014, appena 3 mesi dopo la sua diffusione, il Tribunale di Torino rigetta la richiesta di Canchano di ricoprire il ruolo di direttrice responsabile della testata online *Prospettive Altre*, fondata da ANSI e dall'ONG Cospe (Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti), proprio perché priva della cittadinanza italiana. Per il Tribunale la giornalista originaria del Perù è sicuramente qualificata e dotata di tutti i titoli professionali necessari ma la direzione di una testata non è «assimilabile a una mera prestazione di lavoro, implicando l'esercizio di poteri e facoltà latamente "politici"» e quindi «è riservata al cittadino ovvero vietata allo straniero».

Il direttore responsabile, ritiene il Tribunale torinese, “non è mero dipendente dell'editore” visto il potere crescente che le norme di legge gli hanno attribuito da sempre, identificandolo con quel “soggetto che possa essere chiamato a rispondere degli atti compiuti attraverso le pubblicazioni a mezzo stampa che possono assumere rilevanza sia in sede penale che in sede civile” e dotato “addirittura di poteri d'intervento preventivo sui testi destinati alla pubblicazione” senza essere “oggetto di diritto di veto della redazione”.

Il parere pur autorevole del Ministero non può, dunque, essere condivisibile: se è vero che l'articolo 2 del Testo Unico garantisce agli stranieri regolarmente soggiornanti gli stessi diritti in materia civile dei cittadini, è anche vero che l'articolo 9 della medesima legge si rivolge agli stranieri soggiornanti di lungo periodo (come la stessa Canchano all'epoca dei fatti) permettendo a questi di svolgere qualsiasi attività subordinata o autonoma purché non riservata espressamente dalla legge al cittadino o vietata allo straniero. Perciò l'articolo 3 della legge 47/1948 non può essere considerata abrogata, in quanto identifica nel direttore responsabile di testata un'attività che può essere legittimamente svolta solo da cittadini italiani o comunitari.

Eventuali contrasti tra la norma incriminata e l'articolo 21 Cost. quando vieta censure e autorizzazioni per la stampa (praticate invece nel caso in cui si impedisca la registrazione di un periodico solo a causa della cittadinanza non italiana del suo direttore) o interpretazioni dell'articolo 3 della legge 47/1948 che potrebbero equiparare il cittadino iscritto alla liste politiche e il lungo soggiornante “privo di carichi pendenti e precedenti penali”, benché interessanti non sono possibili: le questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili solo per il “giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali ex art. 102 Cost.” e dunque il Presidente del Tribunale di Torino non può che rigettare la richiesta di iscrizione del periodico settimanale telematico *Prospettive Altre*.

Il caso ha suscitato immediatamente lo sdegno dei protagonisti, portando Viorica Nechifor e Paula Baudet Vivanco, Presidente e Segretaria Nazionale di ANSI, ad affermare: “Non ci fermiamo davanti a questa risposta negativa, che lede un diritto fondamentale per noi giornalisti che da anni lavoriamo in Italia, molti anche cresciuti e formati qui. Il diritto all’informazione consiste anche nel poterla esercitare in onestà e libertà e noi, come giornalisti di origine straniera vogliamo partecipare in prima persona, come soggetti che praticano il diritto di cronaca e non solo come oggetti di cronaca”.

ANSI, ASGI (Associazione per gli Studi giuridici sull’immigrazione) e Canchano decidono allora di depositare un ricorso contro il Ministero della Giustizia e il Presidente del Tribunale di Torino ma la risposta è nuovamente una doccia fredda: per la I Sezione Civile del Tribunale piemontese il ricorso è infondato e va rigettato. Per i tre ricorrenti la “mancata iscrizione costituisce discriminazione in ragione della nazionalità nel campo della vita sociale dell’occupazione subordinata e autonoma e dell’attività economica; si configura infatti l’esclusione di una persona fisica dall’esercizio di un diritto - quello di svolgere una funzione o attività - in ragione esclusivamente della sua cittadinanza o nazionalità, nonché l’esclusione di una persona giuridica da un’attività - editare una rivista scegliendo liberamente il proprio direttore responsabile - in ragione esclusivamente della cittadinanza del soggetto indicato per presiedere a tale attività”.

Inoltre per i ricorrenti la norma è chiaramente in contrasto con gli articoli 3, 21.2 e 41 Cost., con l’art. 2.2 Testo Unico (come affermato dal parere del Ministero della Giustizia), con l’art. 3 della l. 148/11 rubricato “Abrogazione delle indebite restrizioni all’accesso e all’esercizio delle professioni e delle attività economiche” e con la direttiva 2003/109 che all’articolo 11 prevede parità di trattamento tra cittadini e stranieri soggiornanti di lungo periodo nella vita sociale, soprattutto riguardo il lavoro autonomo e subordinato.

Per la I Sezione Civile, però, il Tribunale torinese ha fatto solo il proprio dovere: “Il Presidente del Tribunale, o il Giudice da lui delegato, svolge ai sensi dell’art. 5 una funzione di verifica dell’idoneità di una testata ad essere inserita nell’apposito registro della stampa periodica di carattere meramente amministrativo, attribuita per una finalità garantistica, nell’ambito di un procedimento avente natura non giurisdizionale ma amministrativa” e ha per questo applicato la norma della legge sulla stampa che vieta una direzione straniera per i quotidiani e i periodici. Nulla fa ritenere che si possa interpretare diversamente la disposizione in questione: gli stranieri, anche se regolari e soggiornanti di lungo periodo, non sono considerati né nella legge del 1948 né in altre successive, tanto più che “quando il

legislatore ha voluto estendere la norma ai cittadini comunitari, ha emanato una disposizione specifica ed espressa in tal senso (art. 9 l.52/1996)”.

Come affermato anche nel testo del rigetto di registrazione del periodico *Prospettive Altre*, l’articolo 3 della legge 47/1948 non è in contrasto con l’articolo 2 del Testo Unico, considerato che il seguente articolo 9 permette di limitare alcune professioni per motivi di cittadinanza, né con l’articolo 3 Cost. “in quanto il criterio differenziale fondato sulla cittadinanza italiana e sul possesso dei requisiti per l’iscrizione nelle liste elettorali politiche ha una sua ragionevolezza alla luce dell’interesse generale di cui si è detto e della particolare funzione attribuita al direttore generale”.

Allo stesso modo non sono considerati ammissibili neppure i riferimenti all’articolo 3 della legge 148/2011 e all’articolo 11 della direttiva 2003/109/CE che è stata recepita in Italia dando vita al più sopra ricordato articolo 9 Testo Unico. Per tutti questi motivi la I Sezione Civile ritiene che la scelta operata precedentemente dal Tribunale di Torino sia corretta e che il ricorso presentato da ANSI, ASGI e Canchano vada rigettato, impedendo ancora una volta alla giornalista peruviana di ricoprire il ruolo di direttore responsabile di testata.

Un anno dopo, nel giugno 2015, Canchano però ci riprova e appoggiata da Giovanni Maria Bellu, Presidente dell’Associazione Carta di Roma, avvia l’iter di registrazione del sito dell’Associazione come testata, indicando se stessa come direttrice responsabile. In agosto la lieta notizia: il Tribunale di Roma ha accolto la domanda di registrazione del sito *Carta di Roma* come periodico online, accettando Canchano come direttrice. La giornalista peruviana è dunque la prima cittadina extracomunitaria riuscita nel difficile intento di ricoprire il ruolo di direttrice responsabile di una testata: Canchano, all’epoca dei fatti, possedeva ancora passaporto peruviano perché solo il 4 novembre 2015 ha ottenuto la cittadinanza italiana.

La giornalista ha commentato la vicenda sul sito dell’Associazione Carta di Roma affermando: “Oggi il giorno tanto atteso, uno spartiacque fra il “prima” e il “dopo”. Ora i nostri colleghi non comunitari che intendono registrare una testata avranno più facilità a superare la discriminazione della legge sulla Stampa proprio grazie alla vittoria firmata da noi dell’Ansi e da Carta di Roma, evitando sempre più di ricorrere alla sola disponibilità dei colleghi italiani (a volte dietro compenso) e affermando semplicemente il diritto alla responsabilità dell’informazione anche da parte dei giornalisti di passaporto straniero”.

Una vittoria, a mio parere, dettata dal buon senso: non si riesce a comprendere, infatti, quale sia il motivo che porta a ritenere fondamentale la cittadinanza italiana per la direzione di un quotidiano o una rivista. Come notato nei casi El Shebini e Canchano, obbligare una testata in lingua straniera o rivolta a non italiani a scegliere come figura direttiva un cittadino

è, oltre che difficile, controproducente: il giornalista italiano non conosce la comunità alla quale si rivolge o il linguaggio da utilizzare¹⁰². L'epilogo potrebbe essere quello di una rivista con un direttore italiano costretto ad appoggiarsi, nell'esercizio del suo ruolo, a un collega straniero che solo perché privo di cittadinanza non ha potuto essere al suo posto.

Registrata questa vittoria, resta da vedere come evolverà la situazione in futuro: riusciranno altri giornalisti stranieri extracomunitari a diventare direttori responsabili di testata? I Tribunali si comporteranno come quello di Roma? E potrà far fede un parere del ministero della Giustizia, non vincolante per i Tribunali, considerato che proprio questi sono stati i primi inizialmente a non applicarlo?

Di sicuro si tratta di un passo avanti notevole e i giornalisti stranieri sperano che anche altri Tribunali possano emulare la decisione di quello romano ma rimangono perplessità: il caso ha messo in luce tutta la fragilità e l'incertezza della questione nonostante siano ormai passati 68 anni da una legge che discrimina i cittadini stranieri extracomunitari in materia di stampa richiedendo la cittadinanza italiana per il ruolo più importante all'interno di una impresa giornalistica, quello di direttore responsabile.

¹⁰² Paula Baudet Vivanco, segretaria nazionale di ANSI, nella lettera inviata all'UNAR subito dopo il rifiuto del Tribunale di Genova di accettare la registrazione di una testata web con Domenica Canchano direttrice responsabile, ha affermato: "Il suo non è il primo caso di questo tipo che ci viene segnalato, anche perché abbiamo diversi associati di passaporto non comunitario e ci preoccupa che si stia anche configurando un quadro di violazione della libertà di stampa laddove esistono testate italiane in lingue straniere meno diffuse (ad esempio testate in lingua comune cinese) che hanno chiaramente bisogno di giornalisti iscritti all'Ordine che le conoscano per assumerne la responsabilità e pochi tra costoro sono anche cittadini comunitari".

CAPITOLO IV

L'immigrazione raccontata dai media, tra giornalismo multiculturale e regole deontologiche

In quest'ultimo capitolo della tesi si cambierà in parte prospettiva: se finora gli stranieri sono stati protagonisti assoluti, prima come persone dai diversi status (rifugiati, apolidi e così via), poi come titolari di diritti e infine come giornalisti, ostacolati nello svolgimento della professione e impossibilitati a diventare direttori responsabili o proprietari di impresa editoriale, ora gli stessi saranno presentati come l'oggetto dell'informazione mediatica.

In realtà è un cambio di prospettiva solo parziale: al centro di quest'ultimo capitolo gli stranieri rivestiranno ancora un ruolo attivo, proprio perché giornalisti o, semplicemente, interessati al mondo della comunicazione, coinvolti in esperienze, spesso a titolo gratuito, che li vedono raccontare in prima persona il loro mondo, i loro sogni, i loro problemi.

Infatti, soprattutto nel passato, le redazioni multiculturali, formate da gruppi misti di italiani e stranieri o da soli stranieri, hanno dato vita a diversi canali informativi, sia radio che televisivi, passando per la carta stampata e il web: eppure molte di queste esperienze sono naufragate nel giro di pochi anni o si sono trasformate (come è successo al giornale multiculturale ravennate *CittàMeticcias*, presentato dai suoi redattori in appendice) per diversi motivi, gli stessi che hanno mutato anche i media tradizionali, tra i quali rientrano la crisi dell'editoria, il tramonto della carta stampata, il boom della rete e dei social network, le nuove richieste da parte del pubblico, la velocità nella produzione delle notizie, la drammatizzazione e la prevalenza della cronaca sull'inchiesta.

Ma, come sappiamo, non tutte le redazioni possono contare su membri di origine straniera, sensibili o dotati della giusta formazione: la maggior parte dei giornalisti sono italiani, conoscono poco o nulla del fenomeno migratorio e tendono a confondere il pubblico offrendo notizie a volte semplicistiche, dove i termini sono utilizzati senza attribuir loro il giusto significato e ricorrendo a stereotipi e pregiudizi che, a loro volta, vengono diffusi e amplificati nella collettività, con prevedibili e pericolose conseguenze.

Per questo è necessario fare passi avanti, favorendo, prima di tutto, la contaminazione dei gruppi di lavoro: gli stranieri non comunitari dovrebbero essere agevolati nell'accesso alla

professione giornalistica e le redazioni dovrebbero contare al loro interno anche giornalisti non italiani in grado di raccontare, da una nuova prospettiva, l'immigrazione.

I giornalisti in generale, poi, dovrebbero essere adeguatamente formati, a prescindere dall'appartenenza o meno a redazioni multiculturali: in questo le cose stanno lentamente cambiando perché le Scuole e i Master di Giornalismo ma anche l'Ordine stesso promuovono corsi di aggiornamento sul tema, così come è stata prevista la formazione obbligatoria per l'intera categoria.

Infine non bisogna dimenticare la vigilanza: poiché le violazioni continuano a essere numerose è stata introdotta, nel 2008, la Carta di Roma, un codice deontologico interamente dedicato alle notizie riguardanti rifugiati, richiedenti asilo e immigrazione in generale. Queste norme si incrociano con importanti testi legislativi, come la cosiddetta Legge Mancino, in prima fila contro ogni forma di razzismo e xenofobia: come si vedrà, esistono casi recenti, anche con personaggi pubblici e politici protagonisti, caratterizzati da violente forme di odio verbale, ripresi dai media e dai negativi impatti sull'intera popolazione.

4.1 I media multiculturali: l'immigrazione vista dai protagonisti

Chi meglio degli stranieri stessi può raccontare la propria storia? Le difficoltà di trasferirsi, vivere in un Paese diverso, imparare una nuova lingua, combattere il quotidiano razzismo e i pregiudizi? Oppure chi può raccontare la vita di persone in realtà non straniere, nate in Italia, dove hanno studiato e vivono da sempre ma che comunque, dagli altri, vengono viste ancora come non cittadine (e spesso è così anche per lo Stato perché magari sono prive di cittadinanza e i diritti, come visto nel primo capitolo, non sono uguali per tutti)?

E chi, oggi, è in grado di raccontare tutto questo, indagare, approfondire, diffonderlo al maggior numero di persone possibile? I media, sia tradizionali che nuovi, sono oggi i più importanti amplificatori: in poco tempo, quasi in diretta, comunicano migliaia di informazioni a un pubblico di utenti vasto e variegato. Sarebbe paradossale credere che tra questi utenti non ce ne siano anche di stranieri: le nostre società sono sempre più ricche di persone provenienti da Paesi diversi, con lingue differenti e assetate di notizie ancor più disparate.

Per questo motivo sarebbe bene avere redazioni competenti, composte da professionisti italiani e stranieri e capaci di raccontare i fatti mettendo da parte i pregiudizi, gli stereotipi, il linguaggio negativo e offensivo oppure redazioni totalmente straniere per la realizzazione di prodotti sia bilingue che non, dedicati specificatamente alla minoranza non italiana.

Sensibilità e prodotti di questo tipo non sono mancati nella storia italiana anche se la loro esistenza si è rivelata spesso difficile, burrascosa, dall'esito infelice: diversi sono i fattori alla base del fenomeno ma bisogna comunque ricordare che altre esperienze esistono, tra alti e bassi, tuttora oppure hanno cambiato nome, veste grafica e mezzo di diffusione pur mantenendo l'obiettivo iniziale.

La prima distinzione che è necessario operare, però, è quella tra media etnici e media multiculturali: Sarti (2007, 46 e ss.) li presenta come due facce della stessa medaglia, ovvero del mondo della comunicazione interculturale, quell'insieme di mezzi rivolti a immigrati (e non solo) particolarmente sensibili al tema. L'autore ritiene che il mondo interculturale (nel testo si parla specificatamente di stampa ma oggi pare possibile considerare anche strumenti più recenti come i quotidiani online, i social, i blog e così via) ha "una funzione di 'controinformazione' (...) un'informazione cioè diffusa da determinati gruppi di opinione, attraverso mezzi minori, che si contrappone all'informazione ufficiale veicolata dai media *mainstream* e che raggiunge una nicchia di pubblico particolarmente interessata".

Informazione, appunto, diversa, legata alle origini e alla storia vissuta in prima persona da chi scrive o parla, spesso di servizio o immediata utilità per districarsi nella burocrazia italiana oppure legata, a partire dalla lingua utilizzata, alle terre di provenienza sia del pubblico che di chi quell'informazione la diffonde.

Quest'ultima caratteristica è propria, in particolare, dei media etnici realizzati in Italia da soli stranieri e rivolti sempre e solo a immigrati, spesso di un Paese particolare o di una zona geografica comune (come il Sud America o il Nord Africa) o accomunati dalla stessa lingua. Si tratta quindi di informazioni specifiche, utili per gruppi all'apparenza omogenei e che affondano le radici in una cultura, in un modo di vivere comune: non a caso, accanto alle notizie classiche, dall'Italia o dal mondo, ce ne sono altre legate ai Paesi di provenienza del pubblico.

L'esempio più famoso è quello del gruppo editoriale *Stranieri in Italia* che, a differenza degli altri casi a breve presentati, viene comunemente considerato come un vero e proprio mercato, ben organizzato e solido dal punto di vista economico: finanziato da Angelo Costa, agente per l'Italia della Western Union, famosa multinazionale di trasferimento denaro, gestisce dal 2000 un sito molto cliccato (stranieriinitalia.it) e finanzia varie riviste in lingua dedicate ciascuna a una particolare comunità. Tra queste si trovano, ad esempio, *Expreso Latino* per i lettori sudamericani o la *Gazeta Romaneasca* o *Africa News*: tuttavia gli studiosi, come Sarti (*op. cit.*, 48) o Calvanese (2006, 171), concordano nel non mettere sullo stesso piano il colosso *Stranieri in Italia* e altri prodotti di comunicazione etnica, sia per il numero di

copie diffuse (quasi 200.000, molte delle quali distribuite gratuitamente nei negozi Western Union) sia per l'elevato numero di visite del sito (e dei conseguenti guadagni) sia per i vari servizi offerti, molti dei quali a pagamento. Si tratta, in conclusione, di una realtà commerciale benché gli articoli pubblicati online spazino dalla politica all'attualità, passando per notizie di immediata utilità come quelle sulla permanenza in Italia, il ricongiungimento familiare e le leggi sull'immigrazione.

I media etnici, grazie all'utilizzo della lingua madre dei propri utenti, fungono dunque da "aiutanti" nell'inserimento degli stranieri, diventando i primi strumenti da consultare per orientarsi in una nuova realtà ma, allo stesso tempo, possono servire anche agli stessi italiani per avere una rappresentazione diversa dei non cittadini e capire da quali situazioni questi provengano. Senza dimenticare che "il personale impiegato (...) è in maggioranza di origine straniera e spesso non retribuito (...) altre volte si tratta di cittadini che lavorano nell'ambito della comunicazione anche nel paese d'origine, o che sono comunque in possesso di un elevato titolo di studio" (Sarti 2007, 48) e dunque si tratta di media profondamente diversi da quelli tradizionali nelle routine lavorative e ancor più deboli dal punto di vista economico. Purtroppo si tratta di elementi da non sottovalutare, come ci dimostra il caso di *CittàMeticcias* raccontato in appendice, ma ciò non toglie che queste realtà possano continuare a resistere nonostante le difficoltà.

Il secondo gruppo dell'universo interculturale, oltre ai media etnici, è costituito dai mezzi di comunicazione multiculturali: benché rivolti prevalentemente sempre agli stranieri e da questi realizzati "si inseriscono sul mercato con un duplice obiettivo, quello di informare sul fenomeno e quello 'pedagogico' volto a promuovere l'integrazione dei migranti e il dialogo tra le culture (...) un ibrido tra la stampa internazionale e i giornali etnici (...) in modo da superare quel rischio di 'ghettizzazione' da cui non riesce a riscattarsi completamente il giornalismo sociale" (Sarti 2007, 50 e ss.). Siamo di fronte a media non solo in lingua ma anche bilingue, rivolti agli stranieri in generale (senza attenzione a gruppi in particolare) e ai cittadini italiani.

Bernabini, coordinatore del giornale ravennate *CittàMeticcias*, classico esempio di stampa multiculturale, ha infatti affermato durante l'incontro che ho avuto con la redazione: "L'obiettivo iniziale era quello di realizzare un giornale per un doppio target. Da un lato volevamo sensibilizzare la collettività, quindi sia gli italiani che gli stranieri, pubblicando approfondimenti sull'immigrazione che fossero distanti, nei contenuti, dall'informazione tradizionale, appiattita sulla cronaca nera. Volevamo presentare una realtà più dinamica e sfaccettata. Dall'altro volevamo raggiungere gli stessi stranieri, grazie a una rubrica

multilingue, pubblicata nelle 5 – 6 lingue principali parlate in città, che contenesse le informazioni di servizio e di pubblica utilità che noi, come operatori del settore, sapevamo sarebbero state fondamentali per un'utenza straniera”.

La vocazione dimostrata dai media etnici, ovvero aiutare lo straniero magari usando la sua stessa lingua e fornendogli informazioni di immediata utilità, si ritrova dunque anche nei media multiculturali, accompagnandosi al compito pedagogico e formativo rivolto agli italiani e consistente nel presentare l'immigrazione in una nuova ottica, fornendo allo stesso tempo approfondimenti, inchieste e interviste sul tema.

Oltre a *CittàMeticcica* altri settimanali locali hanno dato vita a pagine o inserti multiculturali, da *Incroci* de *Il Giornale di Vicenza* a *Speciale Mondinsieme*. *Per partecipaRe la città* de *La Gazzetta di Reggio Emilia*: specialmente la regione Emilia Romagna si è rivelata molto attiva, tra gli anni '90 e 2000, su questo versante ma, spiega ancora Bernabini, “Oggi sono tutte realtà morte. Essenzialmente è una questione di costi, poi di certo non va sottovalutato l'entusiasmo scemato rispetto alle origini”. Se è normale credere che simili prodotti a carattere locale possano avere vita dura nella odierna giungla mediatica, a causa della crisi dell'editoria, della crisi economica e della posizione dei redattori, non professionisti ma semplici volontari, più difficile sembra essere lo stesso per media appoggiati da importanti gruppi editoriali che invece hanno subito la stessa sorte.

Gli esempi, anche in questo caso, non sono molti e l'esito è stato spesso infelice: vista la breve esistenza, gli studi o le analisi sul tema sono abbastanza rari ma quasi tutti concordano nel definirli interessanti e controcorrente anche se non mancano aspetti negativi o penalizzazioni che di certo non hanno aiutato questi prodotti a emergere.

Partendo dalla stampa, il caso più famoso degli ultimi anni, accanto a rubriche su diverse riviste e quotidiani (come *l'Unità* o *Famiglia Cristiana*), è stato certamente *Metropoli*, il giornale dell'Italia multietnica, venduto come inserto domenicale de *la Repubblica* al costo di 10 centesimi ma disponibile gratuitamente anche online. Il quotidiano aveva investito molto sul prodotto, stampato in circa 450.000 copie, alcune delle quali distribuite gratuitamente nei principali luoghi di ritrovo degli stranieri ma questo non ha impedito la definitiva chiusura nel 2009. *Metropoli* era nato nel 2006 dalle ceneri de *Il Passaporto.it*, giornale online edito dal Gruppo L'Espresso nel 2005, ed era alimentato dai contributi di diversi giornalisti sia italiani che stranieri, tra i quali troviamo la peruviana Domenica Canchano, la prima professionista non cittadina diventata direttrice responsabile di testata e intervistata in appendice.

Corte (2006, 149 e ss) ha analizzato il sito di *Metropoli* riscontrando una gran ricchezza di temi trattati, soprattutto ricorrendo alla forma dell'approfondimento e non della “breve”

incapace di raccontare in profondità tematiche complesse come quelle migratorie. A differenza dei media tradizionali finalmente gli stranieri, specialmente regolari, avevano voce in capitolo: erano intervistati, raccontavano i fatti in prima persona e non venivano dipinti solo come “clandestini”, “delinquenti” o “problemi”. Anche la nazionalità veniva sottolineata ma per intenti nobili: il fine ultimo non era quello di generare il panico, collegando fatti criminosi a specifici gruppi, ma solo mostrare la varietà di origini che gli stranieri hanno in Italia (il nostro Paese si caratterizza infatti per una migrazione “mista” e particolarmente eterogenea) e per valorizzare le storie, contestualizzare e approfondire.

Questi obiettivi, però, non devono far dimenticare che *Metropoli* era, oltre che un giornale per italiani da educare alla diversità, anche un mezzo di aiuto per gli stranieri: il sito, fermo al 2009 ma ancora visibile, è ricco di link e rubriche di immediata utilità, come i post dedicati al “vivere in Italia” contenenti informazioni su casa, lavoro, scuola e così via, oppure i fili diretti con gli esperti, le guide, tutto ciò che c’è da sapere per la richiesta dei permessi di soggiorno e molto altro.

Metropoli, nonostante l’attenzione e la sensibilità dimostrata, non rivelava molti legami con l’editore che lo gestiva: sempre Corte (*op. cit.*) ha notato la difficoltà di risalire nel sito de *Il Passaporto.it* al link de *la Repubblica*, così come i redattori del più famoso quotidiano tendevano a non avere rapporti con quelli dell’inserito e a tenere un comportamento, nella stesura dei loro articoli, abbastanza distante da una linea sempre rispettosa dei migranti. Nonostante *la Repubblica* sia uno dei quotidiani con i risultati migliori per quanto riguarda la correttezza del linguaggio utilizzato (si veda, ad esempio, la ricerca di Calvanese, 2011), non mancano cadute di stile: questi problemi sono continuati anche dopo la trasformazione de *Il Passaporto.it* in *Metropoli*.

L’esperienza è, come detto, naufragata dopo appena 3 anni per i bassi introiti pubblicitari: vendere gli spazi, difficile oggi anche per grandi quotidiani o famose riviste, lo era ancora di più per un giornale di nicchia, a tiratura limitata e a costi contenuti. Forse si sarebbe potuto continuare sul web, mantenendo vivo e aggiornato il sito e sfruttando i social, allora agli inizi della loro esistenza: considerato che ciò non è avvenuto viene da pensare che probabilmente le difficoltà patite sulla carta abbiano scoraggiato i redattori di *Metropoli*, portandoli a credere che anche la vendita degli spazi pubblicitari online si sarebbe rivelata ardua per un prodotto che non ha le spalle coperte come *Stranieri in Italia*. Oppure, come pensano anche i redattori di *CittàMeticcica*, convinti di proseguire sulla carta nonostante le mille difficoltà, si è creduto che il web offra certamente molte opportunità ma vada curato e seguito più di qualsiasi altro mezzo: aggiornare i contenuti e la grafica, gestire i profili social e rispondere ai commenti

potrebbe costare troppo se, chi vi lavora, è solo un semplice volontario che svolge contemporaneamente altre attività.

Passando alla televisione, la Rai è stata protagonista indiscussa negli anni passati con una serie di programmi sul tema: prima è stata la volta di *Nonsoloneo*, rubrica del TG2 in onda dal 1988 al 1994, dedicata al fenomeno migratorio e al problema del razzismo. Nonostante la conduzione fosse affidata a soli stranieri e gli ascolti, considerato il traino del telegiornale, fossero molto buoni, la rete ha comunque deciso per la sospensione. Stessa sorte è toccata a *Un mondo a colori*, programma dai contenuti molto simili, in onda su *Rai Educational*: nel 2009 il nome cambiò in *Crash, contatto, impatto, convivenza*, ma non sembrò che il servizio pubblico volesse investirci, tant'è che venne mandato in onda in tarda serata (il mercoledì all'una di notte su Rai 3) anche se venivano predisposte alcune repliche il lunedì su *Rai Storia* ad un orario più accettabile (le 23:30).

La svolta arrivò nel 1999 con *Shukran* che adottò il formato del telegiornale, infatti andava in onda come rubrica del TG3 una volta la settimana, il lunedì, da settembre a giugno alle 12:15, con un tema principale attorno al quale costruire i vari servizi: la maggior parte delle discussioni si svolgeva in studio tra il conduttore e gli ospiti italiani e stranieri ma nel 2009 si decise di voltare pagina realizzando il programma interamente all'aperto, ascoltando in strada voci e pareri. È stato sempre Corte a mettere in luce gli aspetti positivi e negativi della rubrica: i migranti avevano voce in capitolo ma spesso erano irregolari e ciò contribuiva a rafforzare l'idea che la maggior parte degli stranieri in Italia non fosse dotato di permessi di soggiorno e vivesse in violazione delle regole sull'ingresso. Mancava qualsiasi interesse per la nazionalità intesa come cultura di origine e raramente si favoriva un confronto o un dialogo tra italiani e stranieri: anche l'orario, sottolineava lo studioso, non aiutava, infatti era difficile che un simile programma potesse essere seguito dai lavoratori, di qualsiasi nazionalità fossero, o dai giovani e mancava la possibilità di una diffusione di informazioni e conoscenze.

Shukran, concluse Corte (2006, 145), altro non era che un classico esempio di “giornalismo a tesi”, che cercava cioè “di confermare una certa visione anziché porsi in una posizione di ricerca, di indagine, di ascolto e di conoscenza”: molte visioni, spesso stereotipate, venivano confermate dalla costruzione dei servizi mandati in onda, come nel caso delle donne islamiche descritte come subalterne agli uomini o penalizzate dalle leggi stesse quando in realtà non mancano casi di apertura, di dialogo e di pari opportunità tra i due sessi. L'immigrazione, nonostante gli obiettivi, veniva troppo spesso vista come un problema e non come una risorsa (o al massimo come risorsa economica), dimenticandosi della quotidianità di tante persone: “il faro delle videocamere di *Shukran*” affermava Corte “si

muove in prevalenza su questi ambiti: questura, badanti irregolari, diritti negati a causa dell'Islam e, ogni tanto, la bella storia della maratoneta marocchina che vince gare importanti o quella dell'uomo clandestino che ha ottenuto il permesso di soggiorno per diritto d'asilo. Si tratta di un raggio d'azione piuttosto limitato per un Tg che dovrebbe raccontare la vita, i problemi, le risorse, le opportunità, la cultura e l'incontro di oltre 2 milioni di cittadini di origine straniera presenti in Italia". Costretto a ridurre la durata dall'iniziale mezz'ora a 10 minuti e con una redazione passata da tre redattori a due giornalisti a contratto per motivi di budget, il programma ha finito col chiudere i battenti, facendo sparire da una delle reti di punta l'unica rubrica interamente dedicata all'immigrazione e che, nonostante gli aspetti negativi prima descritti, poteva servire da esempio o da spunto anche per altri contenuti del servizio pubblico ben più costosi ma non vittime di tagli.

Bisogna però ammettere che la Rai ha cercato, sia attraverso i programmi che nel Contratto di Servizio, di parlare spesso alle comunità straniere e per quella araba ha addirittura creato nel 2001 un canale ad hoc, *Rai Med*, con programmi bilingue per i telespettatori dell'Europa e dell'Africa del Nord. Dopo una breve sospensione nel 2004 la rete ha riaperto i battenti proseguendo con la messa in onda dell'edizione serale del TG3 sottotitolata e con altri programmi culturali e appositamente dedicati, molti dei quali legati alle reti *Rai News* e *Rai Internazionale*. Nel 2011 il servizio pubblico decise di avviare una ormai onnipresente serie di tagli provvedendo alla chiusura dell'emittente che nell'aprile 2014 cessò definitivamente le trasmissioni.

Se la Rai realizza prodotti di questo tipo per la sua vocazione di servizio pubblico, è giusto ricordare che recentemente c'è stato un altro caso di rete televisiva, questa volta privata, che si è rivolta totalmente a un pubblico di immigrati: si tratta dell'italiana *Babel TV* che ha iniziato le trasmissioni nel novembre 2010 sulla piattaforma satellitare *Sky* rivolgendosi agli stranieri di ogni provenienza. Accanto agli approfondimenti dedicati ogni sera a una particolare area geografica venivano trasmessi programmi originali sottotitolati dei Paesi esteri o altri autoprodotti sulle tematiche più diverse: il canale aveva cominciato a pubblicare anche un magazine, *BABzine*, in diverse lingue ma nel marzo 2014 è stato costretto a sospendere le trasmissioni, non più proseguite nonostante l'annunciato ritorno a inizio 2015. Il problema principale riscontrato ancora una volta risiede nei costi: per la produzione, le maestranze, la ricerca dei temi, la stampa del magazine, l'acquisto dei programmi. Per Meli (2015, 121) non è da sottovalutare neppure il fattore ascolti: di sicuro *Babel TV* non poteva aspirare a un seguito come quello di altri canali *Sky* più noti e, allo stesso tempo, è stata penalizzata dall'inserimento tardivo degli stranieri nei calcoli Auditel.

Per quanto riguarda la radio va segnalato un altro programma Rai, *Permesso di soggiorno*, in onda tutti i giorni fino al 2011 su *Rai Radiouno* alle 5:50 del mattino per una decina di minuti: ricco di interviste e testimonianze (grazie alla voce, protagonista assoluta del mezzo), cercava di rappresentare la realtà degli stranieri regolari e irregolari. Come per *Shukran* è stato ancora una volta l'orario a penalizzare la fruizione del programma, adatto ai lavoratori o ai mattinieri: allo stesso tempo il già ricordato Corte (2006, 167) ha ritenuto che anche il nome non fosse dei più felici perché “delimita i migranti come ‘Altri da noi’ configurando *Permesso di soggiorno* come un programma ‘multiculturale’ dove il dialogo fra cittadini italiani e migranti è solo raccontato”. In conclusione “ha un’aura di ‘programma ospite’ (come i migranti) nel palinsesto della radiofonia pubblica. In attesa essa stessa di un proprio ‘*Permesso di soggiorno*’ per scivolare in avanti nel palinsesto, propone comunque un buon giornalismo”.

Infine, dando uno sguardo al web, oltre al già ricordato sito de *Stranieri in Italia* non va dimenticato *La città nuova*, uno dei vari blog realizzati da *Il Corriere della Sera*: gestito da 90 autori italiani e stranieri, si dedica a un’informazione abbastanza “alta”, spaziando dall’arte alla cultura (come il caso del primo aviatore nero ma cittadino italiano nel periodo fascista, primo meticcio a essere stato riconosciuto da un cittadino italiano) passando per la musica etnica fino ad arrivare alle più tradizionali storie personali di stranieri che ce “l’hanno fatta” (l’ultima in ordine di tempo riguarda una studentessa universitaria Rom). I commenti sono però rari, solitamente lasciati dalle stesse persone, in alcuni casi anche irriverenti e i post vengono pubblicati senza seguire una cadenza fissa (ad esempio l’ultimo articolo per chi visitava il sito a inizio agosto era datato 29 luglio, quello precedente 14 saltando poi direttamente al 23 giugno e, da quel momento, le pubblicazioni si facevano in determinati momenti più fitte, anche una ogni 2 – 3 giorni).

Anche in questo caso ci troviamo di fronte a un prodotto scarsamente valorizzato: posto in fondo alla home page de *Il Corriere della Sera*, insieme a tutti gli altri blog ma non ai primi posti e privo di descrizione, si rivolge non alla totalità degli stranieri italiani ma principalmente alla sola comunità straniera milanese. È infatti la stessa *Città Nuova* a presentarsi così: “Questo blog multi-autore si propone di dar voce a milanesi di origine straniera - di prima, seconda e terza generazione - ma anche a tutti quelli che vogliono interrogarsi sull’incontro/scontro di civiltà. A partire dal quotidiano (...) senza buonismi, ma evitando anche chiusure e pregiudizi. Un tentativo di intercettare e tradurre le molte lingue che ormai si parlano in città”. Il tentativo è certamente apprezzabile ma *Il Corriere della Sera* avrebbe potuto investire di più sul prodotto magari aprendolo ad altre realtà che non fossero il

solo capoluogo milanese o rendendolo più visibile o maggiormente conosciuto, considerato che si tratta dell'unico blog di questo genere gestito dall'editore.

L'impressione generale che si ha al termine dell'analisi di questi media è che all'iniziale entusiasmo, dovuto alla novità dell'idea e dei contenuti, non sia seguita un'attenta valorizzazione: certamente il periodo è stato sfortunato, segnato dalla crisi economica ed editoriale, ma si è forse dimenticato che il target principale di questi media non sarebbe stato destinato a calare come gli investimenti pubblicitari, anzi sarebbe cresciuto negli anni. La scarsa valorizzazione ha penalizzato prodotti che invece avrebbero potuto ingranare, magari impiegando più tempo di programmi tradizionali e rivolti prevalentemente a italiani, ma che avrebbero portato frutti abbondanti successivamente. Le comunità straniere possono essere non solo target vantaggiosi dal punto di vista economico o di *share* ma anche serbatoi di spunti e idee per trasmissioni nuove e innovative senza dimenticare la ricchezza garantita da professionisti non italiani, troppo spesso ostacolati nell'accesso alla professione.

I media etnici e multiculturali possono dare molto ai mezzi di comunicazione tradizionali e generalisti, coniugando la logica di servizio per la collettività straniera e italiana a una sperimentazione di formati e contenuti, capaci di raccontare l'immigrazione in modo diverso favorendo il dialogo e la conoscenza oltre lo schermo della tv o la pagina di un giornale, un dialogo finalmente vero, nella vita di tutti i giorni. Potrebbe sembrare uno scenario utopistico o improbabile ma sicuramente i risultati, seppur non così positivi, non si sarebbero discostati molto: l'idea stessa di trasmettere programmi radio e tv o di pubblicare riviste per tutti, senza distinzioni, o di far lavorare nella stessa redazione professionisti italiani e stranieri, è già un primo passo per il dialogo e la comunanza di culture diverse, un buon esempio che non può passare inosservato.

È sempre Corte, nella conclusione della sua ricerca (2006, 172 e ss.), a notare come, tutto sommato, gli aspetti positivi dei media multiculturali superino e nascondano quelli negativi segnando una netta demarcazione dalla linea adottata dai mezzi tradizionali. È vero che mancano le inchieste (utili per approfondire tematiche complesse come quelle migratorie e far capire agli utenti situazioni dalle varie sfaccettature) e gli stereotipi risultano ancora numerosi (benché l'intento sia quello di raccontare l'immigrazione da un altro punto di vista senza cadere in banali luoghi comuni) ma non va dimenticato che la maggior parte delle trasmissioni radio o televisive deve fronteggiare orari improbabili e spiegare argomenti difficili in pochi minuti. Altro problema il versante economico: c'è difficoltà ad ottenere finanziamenti, contenere i costi ed evitare chiusure anticipate per lasciar spazio a programmi più redditizi. Anche le esperienze editoriali o su web devono mantenere difficili equilibri,

prima di tutto trovare collaboratori disposti, spesso, a lavorare gratuitamente, svolgendo nel contempo altre attività, poi anche in questo caso vanno tenuti sotto controllo i costi, va pubblicizzato il prodotto e cercato qualcuno disposto a comprare gli spazi pubblicitari. Credo, dunque, che alla fine prevalga spesso la logica dell'accontentarsi e gli "scivoloni" mostrati da Corte ne sono la prova: pochi soldi e poco tempo portano a realizzare il prodotto velocemente e il tentativo di attrarre investimenti e utenti può portare in certi casi a sacrificare la sensibilità per il sentire comune.

Nonostante questo, si tratta di esperienze altamente positive e che hanno o hanno avuto tanto da insegnare, esempi di giornalismo che nulla hanno da invidiare alle redazioni di più famosi gruppi editoriali: sempre Corte nota come finalmente i migranti abbiano riacquisito la voce e vengano rappresentati nella loro quotidianità, con un'attenzione particolare per gli stranieri regolari. Allo stesso tempo si nota un interesse particolare per la persona più che per il fenomeno o il problema immigrazione, infatti le tematiche dell'illegalità e della politica, solitamente padrone sui media tradizionali, lasciano il posto al mondo del sociale o della cultura intesa, ancora una volta, come origine e nazionalità ricca di positive differenze essenziali per una pacifica convivenza tra cittadini italiani e minoranze straniere.

Non resta che sperare che il futuro, con i suoi nuovi mezzi di comunicazione veloci e a costi contenuti, riservi sorprese su questo fronte: l'aumento dei flussi migratori, dei giovani stranieri nati in Italia e con elevati titoli di studio e la timida apertura, non ancora del tutto certa in realtà, per i direttori responsabili non cittadini italiani potrebbero essere fattori da non sottovalutare e favorire la nascita di nuovi contenuti soprattutto web dedicati a italiani e stranieri nel complesso.

4.2 I media tradizionali: l'immigrazione tra stereotipi e pregiudizi

Dopo una breve analisi dei media etnici e multiculturali è bene soffermarsi sulla situazione dei mezzi di comunicazione tradizionali e *mainstream*: le ricerche condotte da studiosi del tema (nel nostro caso faremo riferimento al precedentemente citato Corte, a Calvanese e a Dal Lago) e dall'Associazione Carta di Roma (nata per vigilare sulla corretta applicazione dell'omonimo codice deontologico e presentata nel prossimo paragrafo) ci mostrano un quadro poco positivo anche se leggermente migliorato rispetto al passato, per niente interessato all'approfondimento, basato su stereotipi e pregiudizi e troppo "oscillante" e legato alla situazione migratoria del momento. Ecco così che di immigrazione si comincia a parlare tanto, anche eccessivamente, quando gli sbarchi sulle nostre coste o le rotte balcaniche

si riattivano, quando avvengono omicidi o altri crimini con stranieri protagonisti, quando le stazioni si riempiono di persone impossibilitate a varcare i confini francese e svizzero, per poi sparire quando non ci sono fatti eclatanti dimenticandosi che le stragi in mare continuano, che i CIE o i CARA sono ancora al collasso o che migliaia di minori non accompagnati spariscono nel nulla non appena messo piede sulla terraferma.

È sicuramente una logica che risponde a criteri di notiziabilità: se un fatto coinvolge un gran numero di persone (come la strage di Lampedusa dell'ottobre 2013) o ci riguarda da vicino (sbarchi sulle nostre coste, italiani vittime della violenza straniera, migranti accampati nelle stazioni del nord Italia) o è particolarmente drammatico ed emotivo (come il caso del piccolo Aylan, un bimbo siriano fotografato senza vita sulle coste turche, morto con il fratellino e la madre nella traversata mentre cercava di fuggire dalla guerra) di conseguenza ha più seguito e viene maggiormente discusso e rappresentato sui media.

Lo stesso vale per le notizie protagoniste del dibattito pubblico e politico: l'immigrazione in questo è molto utile perché può servire per gridare all'emergenza nazionale, al pericolo, all'aumento della criminalità e dell'insicurezza, alla perdita di diritti per i cittadini, favorendo, allo stesso tempo, determinati partiti o loro esponenti, giocando un ruolo di primo piano in periodi di campagna elettorale. Senza dimenticare la gran quantità di materiale che simili tematiche forniscono a programmi radio e tv, a giornali e riviste, a blog e social, agli interminabili dibattiti in cui i cosiddetti opinionisti, nuove star del recente mondo mediatico, e presunti esperti possono mostrare la loro scienza, rafforzando le opinioni della gente comune che si sentirà così legittimata a credere ulteriormente ai propri pregiudizi.

Questi sono i principali problemi dell'attuale mondo dell'informazione: la crisi editoriale, i tagli di budget, la velocità nella diffusione delle notizie, l'impossibilità di conciliare tutto questo con la complessità dei fenomeni raccontati, la scarsa conoscenza dell'immigrazione e la formazione inadeguata, la tendenza alla drammatizzazione e al sensazionalismo, senza considerare il ricorso a fonti ufficiali troppo spesso "fredde" e di parte (la politica e le forze dell'ordine), hanno portato il giornalismo italiano a perdere di vista il proprio obiettivo di oggettività e sensibilità, cadendo spesso in luoghi comuni o rappresentazioni distorte.

Prima di tutto, questo avviene perché il giornalista è una persona, non una macchina, e come tale ha un proprio bagaglio di esperienze e credenze e tende a usare nel proprio lavoro, così come nella vita quotidiana, dei *frame* ovvero delle cornici già disponibili che gli permettono di vedere e raccontare la realtà in modo più semplice, breve, comprensibile ma, allo stesso tempo, più superficiale. Tutti noi siamo vittime di stereotipi e pregiudizi e abbiamo abusato di termini come "razza" o "etnia" spesso in maniera inconsapevole: sono il comune

sentire e la tradizione che ci portano a fare questo e i giornalisti, che non ne sono immuni, spesso operano volontariamente scelte in grado di rafforzarci nelle nostre convinzioni.

Prima di tutto, quando si parla di stranieri, si tende ad abusare del concetto di cultura: dalla prima definizione di cultura – conoscenza, intesa come la capacità di leggere e scrivere, sinonimo di erudizione, si è passati a quella più famosa di Tylor del 1871 che recita “La cultura o civiltà intesa nel suo ampio senso etnografico è quell’insieme complesso delle conoscenze che include l’arte, la morale, il costume e qualsiasi altra capacità e abitudine acquisita da un uomo in quanto membro di una comunità”. Poi gli studi di scienze come la sociologia, l’antropologia e l’etnografia hanno trasformato il significato del concetto da erudizione a valori trasmissibili da gruppo a gruppo, un bagaglio di conoscenze e credenze accumulate nel tempo, ricevute dai propri antenati e trasmesse in eredità a chi verrà poi. Quello che si tende a credere è che le culture siano blocchi statici, imm modificabili e inconciliabili: i media tendono così a presentarci i migranti come diversi da noi e incapaci di avere un dialogo o uno scambio proprio a causa delle loro culture. Riferirsi alle culture invece che alle persone è una scorciatoia molto semplice per generalizzare, semplificare o celare il proprio timore del diverso: affermare che “gli stranieri non potranno mai essere come noi non per colpa loro ma perché è la differenza culturale a impedirglielo” è una frase fatta molto abusata e che traspare anche dai prodotti giornalistici quando descrivono in chiave negativa i migranti e la loro vita in Italia.

Negare le possibilità di convivenza pacifica, dialogo e arricchimento che possono esserci tra italiani e stranieri significa negare a questi la loro identità, un altro concetto spesso poco chiaro: l’identità altro non è che quello che ci rappresenta in maniera più intima e speciale, ci differenzia dagli altri e racconta molto di noi perché è strettamente legata alle nostre vite ed esperienze, cambia nel tempo, è un processo mutevole. Anche in questo caso il termine finisce con l’essere utilizzato in maniera sbagliata diventando oggetto di pregiudizi e distorsioni e sull’onda emotiva provocata dal fenomeno migratorio viene spesso dipinta un’unica grande identità, quasi un sinonimo di cultura, nella quale trovare indistintamente le varie comunità straniere a prescindere da origini, storie, tradizioni e vicende personali.

L’identità è strettamente legata alle idee di etnia e razza: anche questi termini sono ormai entrati nel linguaggio comune ma nei media finiscono ancora una volta per veicolare altri significati. La razza è un termine legato a un intento negativo e poco nobile: solitamente si ritiene che gruppi di persone accomunate dalle stesse caratteristiche fisiche e biologiche e immutabili nel tempo (caratteristiche distintive di determinate razze) finiscano con l’avere anche determinati comportamenti. Il fine è naturalmente quello di sottolineare differenze

incolmabili tra “noi” e “loro” puntando all’inferiorizzazione di chi non è italiano o almeno europeo. Chi avvalga una simile teoria può essere definito come razzista ovvero come colui che porta questa credenza alle estreme conseguenze fornendogli un’aura di scientificità: ecco così che gli stranieri finiscono coll’essere dipinti spesso come sporchi, brutti, violenti, portatori di malattie, come dimostrato dai loro stessi corpi e modi di vivere sbattuti sulle prime pagine di giornali o nei servizi di apertura dei TG. Dal Lago (2009, 100) mostra, anche attraverso una serie di immagini e fotografie d’epoca fascista e contemporanee, come il mondo italiano dell’informazione tenda a dipingere lo straniero in modo “bestiale” sottolineando in chiave negativa le differenze fisiche e somatiche naturalmente correlate a un’idea di inferiorità sociale. L’atteggiamento del razzista non va confuso con quello dello xenofobo che disprezza tutto ciò che è straniero, considerandolo pericoloso e nemico della sicurezza nazionale, e neppure con l’etnocentrismo, consistente nel porre al centro dell’attenzione solo il proprio gruppo di appartenenza culturale.

Nei media secondo Wieviorka (come riportato da Corte 2006, 81) sono possibili diversi tipi di razzismo: “la più evidente di queste rappresentazioni mostra l’individuo o il gruppo vittima del razzismo in termini sprezzanti (...) in questa prospettiva, i media costruiscono l’Altro come un ladro, uno stupratore, un criminale innato (...) i media partecipano alla logica del far sentire inferiori (...)”. Ma “il razzismo può essere dato” anche “dall’assenza o eliminazione, dai media, del gruppo discriminato (...)”. Un terzo tipo di razzismo nei media è dato dall’aver reso l’Altro un oggetto estetico. Pertanto egli esiste, è riconosciuto e la sua differenza fisica viene apparentemente valorizzata. Tuttavia, questo viene fatto in termini sospetti, che lo assimilano a un animale, riducendolo a un’essenza, insistendo sui suoi aspetti animaleschi e naturali”.

A un esito molto simile si può arrivare anche rifacendosi al concetto di etnia, utilizzato per indicare il legame tra l’appartenenza a un gruppo particolare e un’identità comune riconosciuta dagli altri anche attraverso l’uso di stereotipi ovvero caratteristiche mentalmente costruite che si ritengono essere proprie degli appartenenti al gruppo stesso. Se nel caso dello stereotipo siamo di fronte a un qualcosa di “neutrale” (Corte *op. cit.*, 65 e ss.), quando invece lo si lega al concetto di etnia si finisce spesso con l’acuire le differenze tra gruppi per operare nuovamente una discriminazione e giustificare determinati atteggiamenti (è il caso dell’abitudine giornalistica di indicare quasi sempre la nazionalità per i crimini commessi da stranieri).

Parimenti pericoloso è il pregiudizio, una considerazione sbagliata, priva di basi certe e che è in grado di provocare atteggiamenti fortemente violenti e negativi verso chi ne è

oggetto: il già citato Corte (69 e ss.) mostra come i media favoriscano il fenomeno utilizzando indiscriminatamente termini come “clandestino” o altri legati alle nazionalità e questo provoca un isolamento degli stranieri stessi che finiscono col rispondere a loro volta violentemente dando vita a quella che lo studioso definisce una “spirale infinita”.

Effettivamente gli esiti delle ricerche condotte da Dal Lago, Calvanese e dall’Associazione Carta di Roma non dipingono un quadro completamente positivo: è innegabile che negli anni la situazione è migliorata, l’eticizzazione del crimine è numericamente meno presente e alcuni termini offensivi¹⁰³ (come *vu cumprà*) sono spariti dalle pagine dei quotidiani o dai servizi dei TG ma, allo stesso tempo, permangono ancora problemi.

Le prime ricerche in ordine di tempo risalgono agli anni ’90 e sono state condotte da Dal Lago: il sociologo dipinge una considerazione dei migranti da parte dei media abbastanza oscura, basata su una netta divisione tra “Noi” e “Loro” a partire dai termini utilizzati. Definire lo straniero come nemico serve per “legittimare simbolicamente la pretesa di impadronirsi di un territorio (...). In breve i migranti sono nemici della società nazionale perché permettono che essa si definisca e si riconosca come tale. Discriminando i migranti, cioè gli stranieri in cerca di lavoro o di rifugio, la società nazionale cerca una giustificazione essenziale per se stessa, per la propria esistenza”. Questo, prosegue Dal Lago, diventa senso comune ovvero opinioni “per quanto scientificamente false (...) socialmente vere perché efficaci e capaci di cristallizzarsi in dogmi sociali. Secondo la teoria sociologica il senso comune è costituito da ‘ciò che tutti pensano’ e che acquista un valore tautologico di verità solo per il fatto di essere ‘pensato da tutti’ ” (2009, 43 e ss.).

Ecco così che nei media gli stranieri vittime di discriminazioni e atteggiamenti violenti o xenofobi finiscono col diventare colpevoli mentre chi discrimina si trasforma in vittima, costretta a compiere atteggiamenti naturali, causati dall’exasperazione provocata dai numerosi crimini commessi dai delinquenti non cittadini: l’uomo comune non farà però un tale ragionamento nei confronti dei proprio simili. La prova, nota sempre lo studioso, è che la microcriminalità assume un significato ampio quando riferita agli stranieri, includendo anche semplici infrazioni o reati senza vittime, come lo spaccio di droga: se è l’italiano a commettere lo stesso gesto è molto difficile averne notizia o addirittura non se ne parla¹⁰⁴.

¹⁰³ Cfr. l’intervista a Giovanni Rossi in appendice

¹⁰⁴ Si pensi al fenomeno della prostituzione, spesso gestito da stranieri così come straniere sono le giovani donne sfruttate: i media e la politica non esitano a vedervi una delle cause principali del degrado delle città ma spesso ci si dimentica da dove proviene la domanda e cioè la maggior parte delle volte da cittadini italiani. Un

A rafforzare questa rappresentazione dello straniero come nemico è quella che Dal Lago (74 e ss.) definisce “tautologia della paura”: si è già avuto modo più sopra di ricordare come i cittadini prima e i politici/esperti poi siano diventati protagonisti assoluti del senso comune rafforzato e diffuso dai mezzi di comunicazione. Il pensiero generale che gli stranieri siano diversi, nemici e pericolosi altro non è che una “risorsa simbolica” arricchita da ciò che i cittadini, quindi la gente comune, pensa: ovvero che gli stranieri vanno allontanati e contribuiscono al degrado, come dimostrano diversi casi di violenza, reati e intolleranze reciproche. Questa preoccupazione popolare viene immediatamente raccolta dai media, attraverso sondaggi, interviste e inchieste, materiali presentati come prove schiaccianti e scientifiche della realtà. La dimostrazione scientifica finisce col diventare un *frame* utilizzabile nelle più disparate occasioni, ulteriormente rafforzato dagli interventi dei cittadini che provocano, infine, misure politiche e legislative concrete.

A fine anni '90 la situazione cambia leggermente perché i cittadini escono di scena e il loro posto viene preso dai politici: la situazione però è sempre critica perché il linguaggio politico, non solo di frange estremiste come la Lega Nord ma anche di forze da sempre più moderate (sinistra in testa), si fa più violento e il silenzio (o in alcuni casi vere e proprie alleanze tra gruppi politici fino ad allora distanti) diventa un'arma ancora più violenta dello stesso linguaggio che si rifiuta di riconoscere la realtà e di trovare una soluzione.

Quello che caratterizza il giornalismo italiano è proprio il silenzio che circonda la figura dello straniero in quanto tale, a prescindere dalla sua presenza regolare o dal suo status: raro, ieri come oggi, sentire direttamente la voce dei protagonisti stranieri nelle cronache mediatiche, così come era ed è difficile sentir parlare di immigrazione in chiave positiva, presentandoci esempi concreti di non cittadini dotati di regolare permesso, senza cadere nell'eccezionalità o nello stupore provocati da casi particolari. Questo perché, secondo Dal Lago, lo straniero viene considerato come una “non - persona”: “sono vivi, conducono un'esistenza più o meno analoga a quella dei nazionali (gli italiani che li circondano), ma sono passibili di uscire, contro la loro volontà, dalla condizione di persone. Continueranno a vivere anche dopo, ma non esisteranno più, non solo per la società in cui vivevano come ‘irregolari’ o ‘clandestini’, ma anche per loro stessi, poiché la loro esistenza di fatto finirà e ne inizierà un'altra che comunque non dipenderà dalla loro scelta”. A fare di qualcuno una persona sono le norme sulla cittadinanza: “qualcuno, un essere umano, è persona solo se la legge glielo consente, indipendentemente dal suo essere persona di fatto” (Dal Lago *op. cit.*,

simile discorso può essere ovviamente fatto anche per lo spaccio di droghe, senza considerare i numerosi casi di connivenza tra malavita nostrana e straniera.

207). Negare a intere comunità di esistere e nasconderle dietro determinati linguaggi non rende un buon servizio al giornalismo nostrano e neppure alla gente comune che finirà col ritenere normale un simile atteggiamento verso gli stranieri: trattare i non cittadini come dei neonati, solitamente non equiparati alle persone, è la strada solitamente intrapresa perché significa non riconoscere a questi delle caratteristiche sociali proprie di chi appartiene a una società. Altra via praticabile quella di far rientrare gli stranieri sotto “termini ombrello” come “clandestino” per descriverli non in base a loro caratteristiche personali ma a quello che non sono rispetto a nostre categorie (Dal Lago *op. cit.*, 214 e ss.).

Se le ricerche di Dal Lago possono apparire datate e non generalizzabili a un contesto profondamente cambiato dopo 20 anni (le leggi sull’immigrazione non sono più così frequenti, sono cessati gli sbarchi di albanesi e le traversate dell’Adriatico, mancano da qualche tempo fatti sanguinosi e violenti¹⁰⁵ come quelli degli anni ’90), quelle più recenti di Calvanese (2005 – 2008) e dell’Associazione Carta di Roma (2015) mostrano aspetti non molto diversi.

Prima di tutto, ha notato Calvanese, gli stereotipi sono diminuiti ma l’indifferenza è aumentata: lo studioso ha analizzato nel quadriennio 2005 – 2008 tre diversi quotidiani (*Il Corriere della Sera, la Repubblica, il Giornale*) e, a parte i toni particolarmente enfatici e a tratti forti dell’ultimo giornale, comunque non sorprendenti visto l’orientamento politico, gli altri non utilizzano un linguaggio fortemente discriminatorio. È anche vero, però, il contrario: all’indifferenza non si accompagna quasi mai un intento di approfondimento o ricerca o, ancora, un taglio positivo delle notizie. Tutti poi tendono a legare l’immigrazione solamente a due tematiche e cioè a criminalità e giustizia: eppure i reati commessi da stranieri sono molto meno numerosi di quelli commessi da italiani e non va sottovalutato il numero ancora inferiore degli stranieri rispetto ai cittadini e la bassa percentuale dei soli stranieri irregolari. La copertura mediatica offerta però ai soli reati commessi da non cittadini finisce con l’allontanare “in misura sempre maggiore la ‘verità’ mediatica da quella reale, e non tanto, al limite, per l’interesse manifestato dai giornali per la comunicazione dei fatti reato messi in atto da stranieri, quanto per la sproporzione talmente elevata e paradossale, rispetto alla comunicazione di eventi penalmente rilevanti agiti da italiani, da fare configurare le scelte redazionali come fortemente omissive da una parte e troppo precise e accurate dall’altra, in

¹⁰⁵ Dal Lago ricorda alcuni stupri avvenuti a Rimini, un omicidio a opera di un macedone (1997), un’aggressione a opera di stranieri dell’Est (in realtà una messinscena organizzata da una donna bresciana e dall’amante) e una serie di perquisizioni a stranieri e venditori ambulanti sul lungomare romagnolo così numerose e violente da spingere gli stessi a stare in acqua per ore pur di non essere controllati.

ogni caso arbitrarie, e, in relazione all'indice di omissione, menzognere e fuorvianti il lettore medio" (Calvanese 2011, 119).

Anche l'Associazione Carta di Roma nel suo Rapporto 2015, frutto di un'accurata analisi di 6 quotidiani di diverso schieramento e dei principali TG, è pervenuta a simili conclusioni: il binomio immigrazione – criminalità, benché non più centrale, è però ancora presente grazie al peso che la cronaca nera continua a rivestire nel giornalismo italiano e alle preoccupazioni della gente comune. Certamente conta molto anche il periodo che si sta vivendo: negli ultimi mesi è cresciuto l'interesse per l'accoglienza, la gestione dei flussi e il terrorismo. D'altronde, a partire dall'attentato alla redazione parigina di *Charlie Hebdo*, è stato un susseguirsi di attacchi (principalmente in Francia), di sbarchi e di arrivi, anche attraverso nuove rotte (quella balcanica), e di duri scontri tra Governi europei sulle quote di migranti da rimpatriare o di rifugiati da ricollocare. Naturale, dunque, che i media si siano occupati principalmente di simili questioni. Lo stesso Calvanese ha notato come verso la fine della sua ricerca l'atteggiamento dei quotidiani analizzati fosse in parte mutato a causa delle leggi (il cosiddetto "pacchetto sicurezza") che il Governo Berlusconi avrebbe di lì a poco varato, miranti a criminalizzare la figura dello straniero irregolare. Purtroppo, ancora una volta, siamo di fronte a scelte non prive di conseguenze: "l'aumento degli articoli di tale natura nell'anno 2008 (...) sembra (...) ricondurci ai non tanto imperscrutabili rapporti tra media e politica e, più precisamente, alla necessità dei 'potenti' di agevolare – appunto con l'aumento nella collettività della paura e dell'allarme legato alla pericolosità dei migranti - consenso e aspettativa nei confronti delle leggi restrittive allora in preparazione" (Calvanese *op. cit.*, 183).

Altra caratteristica del nostro giornalismo il silenzio al quale sono costretti i migranti: quante volte questi raccontano in prima persona i fatti che li vedono protagonisti? E come viene raccontata l'immigrazione sui media? Spesso si ricorre a stereotipi o *cliché*, come in Tv, dove nelle fiction o nei programmi è raro incontrare figure straniere simili a quelle italiane. Nel 2015, spiega l'Associazione Carta di Roma, le notizie sull'immigrazione sono aumentate dell'80% sulla carta stampata e addirittura del 250% nei TG ma solo il 7% dei servizi televisivi dà voce agli stranieri (o, meglio ancora, alle associazioni che di questi si occupano, visti i pericoli che i migranti irregolari potrebbero correre se intervistati¹⁰⁶): numeri decisamente più alti si riscontrano in riferimento alla comunità Rom (il 65% degli articoli dà loro voce) ma perché interpellati per problemi di criminalità e ordine pubblico. La comunità Rom è spesso dipinta in chiave negativa ed è oggetto di diversi stereotipi, come il credere che

¹⁰⁶ Si veda il prossimo paragrafo sui principi della Carta di Roma

si tratti di popoli ancora nomadi mentre la maggior parte dei Rom è sedentaria e cittadina italiana.

Il giornalismo nostrano, nonostante siano passati anni dai primi sbarchi sulle nostre coste e il fenomeno migratorio sia ormai ben noto e consolidato, continua a mettere in atto, dunque, una serie di “cattive pratiche” molte delle quali già accennate in introduzione al paragrafo o emerse nel corso della trattazione. Prima di tutto l'emergenza costante legata al problema migratorio nonostante l'Italia sia lontana da numeri di Paesi come il Libano per quanto riguarda le richieste di asilo o il numero di rifugiati ospitati: l'immigrazione non è mai priva di una forte componente emotiva e si cerca sempre di provocare, in chi guarda o ascolta, attraverso immagini, video e racconti, una sensazione di paura o di pietà. Questo spiega la visione dello straniero irregolare come criminale o pericoloso, di quello regolare come un'eccezione, di chi “riesce” come una rarità (anche se si tratta di azioni abbastanza comuni, come la laurea, ma considerate quasi impossibili per i non italiani, come si è visto ad esempio nel caso dell'articolo de *La città nuova* su una studentessa Rom).

Poi le fonti: troppo spesso di parte e tendenti a parlare dell'immigrazione con tono asettico e distaccato (è il caso delle conferenze stampa delle forze dell'ordine o dei documenti amministrativi), a volte non approfondite o verificate, altre volte violente nei toni (come nel caso della pubblicità gratuita ed evitabile accordata a esponenti politici particolarmente ostili verso gli immigrati) e, infine, frutto dell'emotività del momento o del sentire comune, come quando si riportano per vere affermazioni di senso comune di normali cittadini o di presunti esperti. Quello che manca è, oltre che un'approfondita conoscenza del fenomeno, la voce di chi con queste persone lavora: le associazioni, i volontari, i soccorritori, i migranti stessi nella loro quotidianità o debitamente resi anonimi se irregolari.

Non va dimenticato neppure l'utilizzo di termini inadeguati, o troppo discriminanti (perché legano determinati atteggiamenti a nazionalità particolari) o generalizzanti e giuridicamente scorretti (come “clandestino” per indicare gli irregolari, “migranti” per riferirsi a chi invece è rifugiato e così via): anche questo aspetto non va sottovalutato perché sono proprio le parole a definire la situazione e a formare le opinioni della gente comune su fenomeni a loro vicini ma complessi e poco noti. Come abbiamo visto, è dalle rappresentazioni degli stranieri, frutto di determinati linguaggi, sia visivi che verbali, che nascono pregiudizi, stereotipi o convinzioni discriminanti.

Ultimo elemento, la concatenazione artificiosa degli eventi: l'Associazione Carta di Roma (pag. 40 del Rapporto 2015) ha dimostrato come il legame di fatti tra loro diversi ma accomunati dalle origini non italiane dei protagonisti porti chi ascolta o legge a generalizzare,

ritenendo di trovarsi di fronte a una situazione critica, irrisolvibile e pericolosa. Ad esempio, scrive l'Associazione, il Tg1 e il Tg5, in occasione degli scontri (17 luglio 2015) a Casale San Nicola tra forze dell'ordine, residenti ed esponenti di Casa Pound a causa dell'arrivo di 19 migranti nel centro di accoglienza, dedicano numerosi servizi all'immigrazione in generale (3 il Tg1 e 6 il Tg5), iniziando dalla freddezza mostrata dalla cancelliera Angela Merkel di fronte alle lacrime di una bimba palestinese destinata al rimpatrio passando per la prostituzione ad opera di stranieri fino agli scontri politici sul tema. Il risultato è che “la successione di notizie allarmanti e patetiche costruisce una narrazione angosciante che ha come comune denominatore migranti e profughi”.

Come fare allora per superare questa situazione di stallo? Primi passi fondamentali sono sicuramente la formazione e il rispetto delle norme deontologiche ma per voltare definitivamente pagina è necessario uno sforzo in più, individuabile in quello che Corte definisce “giornalismo interculturale”. Il giornalismo interculturale è un superamento di quello multiculturale: quest'ultimo è “attento a rappresentare nel notiziario la struttura composita della società”, di fatto “si limita a registrare la presenza di persone di differente cultura”. In poche parole è un “giornalismo descrittivo il quale si riferisce a una convivenza, più o meno pacifica, gli uni accanto agli altri (tipo ‘condominio’), di persone provenienti da culture diverse. (...) Come in un condominio, i differenti gruppi sociali sono lasciati crescere, vivere, operare senza una relazione autentica, senza uno scambio dove ciascuno mette in gioco una parte di sé stesso (Corte *op. cit.*, par. 6.2)”.

Invece negli stranieri vanno viste delle persone che, oltre a essere protagoniste e creatrici di notizie, sono dei soggetti attivi nella vita di tutti i giorni e, come gli italiani, costituiscono un bacino di pubblico in continua espansione nonché, secondo le leggi del mercato, economicamente rilevante. Capire questo e dare vita a una comunicazione finalmente diversa permette di raccontare l'immigrazione e, contemporaneamente, di venire incontro alle esigenze del pubblico straniero, incluso in ritardo nei calcoli Auditel e continuamente escluso dalla narrazione televisiva e cinematografica nonché da prodotti appositamente dedicati.

Il giornalismo interculturale si comporta all'esatto contrario di quello tradizionale: prima abbiamo dipinto una comunicazione approssimativa, generalizzata, decontestualizzata, con un linguaggio scorretto tendente o al dramma o alla pietà e colpevole di silenziare la voce dei protagonisti. Il professionista interculturale, invece, sa quello che deve dire e lo fa senza paure, senza nascondere nulla. Le situazioni vanno raccontate così come si presentano, nei loro aspetti positivi e negativi, senza gridare all'emergenza quando non c'è ma senza neanche nasconderla quando invece si presenta. Non è un giornalismo sentimentale, che si abbandona

al dramma o alla pietà forzata, e neppure un giornalismo che generalizza, presentandoci gli stranieri come criminali o irregolari: i non cittadini sono invece risorse che devono essere valorizzate e per questo, spiega Corte (*op. cit.*, par. 6.7.2.), si infrangono le regole del giornalismo tradizionale, scegliendo di controllare accuratamente le fonti e abdicando alla velocità odierna. Si indagano, quindi, i legami tra media e potere politico e si scelgono le fonti in maniera autonoma, senza appoggiarsi continuamente a quelle ufficiali: allo stesso tempo si combatte l'omologazione che caratterizza gli altri media tradizionali perché "seguire la via indicata dagli altri permette infatti, riducendo i rischi, di tagliare notevolmente anche i costi. È anche su questa visione 'economicistica' che deve agire il Giornalismo interculturale, smascherando la facile illusione dell'informazione a buon mercato e superficializzata. (...) L'impegno del Giornalismo interculturale sta anche nel far comprendere che l'informazione non è trattabile come una 'merce' come le altre; ma che ha un ruolo civile e culturale al quale non può in alcun modo sottrarsi".

Infine, ultimo elemento ma non meno importante, ricorrere a un linguaggio preciso e corretto, che ridia spazio alla persona: gli stranieri riacquistano un nome proprio e vengono indicati con termini corretti non appartenenti né al linguaggio burocratico né a quello delle forze dell'ordine o amministrative. "Il Giornalismo interculturale è un giornalismo attento alla singolarità dell'essere umano, alla sua unicità. Non utilizza la parola 'extracomunitario' perché, oltre ad etichettare chi è escluso dalla comunità, nega la totalità e il valore della persona nella sua unicità e l'assimila ad un gruppo indistinto che esiste solo nella finzione massmediale. Non utilizza i sostantivi di nazionalità (...) perché negano la cultura, il valore, l'identità delle persone (...). Il Giornalismo interculturale, soprattutto, non accetta il vocabolario proposto e imposto dalle 'fonti ufficiali' (...) e nel rigettare tutto questo, non parla solo al cuore ma anche all'intelligenza".

4.3 La deontologia: la Carta di Roma

Ultimo aspetto da considerare quando si parla di giornalismo multiculturale è il rispetto delle regole. Con colpevole ritardo l'Ordine ha cominciato a interessarsi della trattazione giornalistica dell'immigrazione: dico colpevole perché in realtà, prima dell'approvazione della Carta di Roma, sono esistiti altri documenti col medesimo intento, quello di presentare correttamente non solo il fenomeno migratorio ma anche i suoi protagonisti. Documenti sicuramente diversi nella natura e nel "peso", privi di ufficialità perché frutto della volontà di

singoli giornalisti e non dotati di strumenti capaci di perseguire i responsabili però, allo stesso tempo, primi timidi passi fermati, purtroppo, sul nascere.

Nel 1994 vide la luce la *Dichiarazione d'impegno per un'informazione a colori*, creata da una serie di giornalisti, tra i quali Lilli Gruber e Maria de Lourdes Jesus, conduttrice di *Nonsolonerò* prima e di *Permesso di soggiorno* poi: fu proprio la prima di queste due trasmissioni Rai, insieme a *Abbonato alza la voce!*, a spingere alcuni professionisti a realizzare un documento da presentare al servizio pubblico e alla Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI). L'intento era quello di far conoscere a tutti i giornalisti non ancora adeguatamente preparati sul tema una serie di regole da seguire nel proprio lavoro seppur senza sanzioni vincolanti: la Dichiarazione non ha avuto, però, nessun seguito, anzi, è stata considerata una vera e propria ingerenza nel lavoro giornalistico.

Tra gli impegni deontologici definiti "irrinunciabili" si trovava già un'attenzione particolare per la rappresentazione stereotipata dell'immigrazione così come si invitava a favorire l'accesso dei professionisti stranieri al mondo giornalistico nelle vesti di utenti, operatori e narratori. Allo stesso tempo si sperava nella creazione di spazi autogestiti sui media, in inchieste approfondite e in un calo della presenza dello straniero come protagonista di cronaca nera, riducendo i legami tra particolari nazionalità e specifici reati.

Nel novembre 1995 i partecipanti al seminario "Quale informazione per il villaggio globale?", organizzato dal Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale (CIPSI), realizzarono la *Carta di Ercolano*, documento d'intenti da presentare nuovamente alla FNSI e, novità rispetto alla Dichiarazione del 1994, all'Ordine Nazionale dei Giornalisti. Secondo i creatori della Carta si sarebbe dovuto istituire un Giurì per vigilare sui comportamenti dei giornalisti ma in realtà venne realizzato solo un Osservatorio che produsse successivamente altri studi sul tema e organizzò diversi convegni.

La *Carta di Ercolano* benché, come tutti i documenti di questa natura, presentasse un testo abbastanza semplice nell'impianto, breve e, per così dire, utopistico, mostrava già un'attenzione particolare per tutti gli aspetti della notizia: le informazioni o le immagini non dovevano diventare "una forma di violenza fisica o psicologica" (punto 5) e neppure avere uno "scopo puramente emotivo e strumentale (...) a scapito della verità" (punto 6) così come i titoli e il linguaggio in generale dovevano evitare "giudizi sommari e discriminazioni istigando alla violenza" (punto 7). Non erano ammessi giudizi non attestati da prove così come la persona andava rispettata nella sua dignità "perché ogni mezzo di comunicazione possa servire la causa della verità, dell'emancipazione e della dignità" (punto3).

Infine, nel 1996, il Dipartimento per gli Affari Sociali costituì un gruppo di lavoro di giornalisti perché, con l'appoggio della FNSI, realizzasse un documento sull'immigrazione nel giornalismo in occasione della settimana di sensibilizzazione europea contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza: il prodotto finale ha preso il nome di *Raccomandazione per un'informazione non razzista*. Chi lo ha sottoscritto si è impegnato a pubblicare un articolo sul tema nelle proprie testate ma non c'è poi stato alcun seguito, anzi, l'Ordine non ha gradito ancora una volta l'intervento.

Il testo vincolava i giornalisti a utilizzare attentamente il linguaggio senza "menzionare nazionalità, religione, cultura, paese di origine o nome a meno che ciò non sia parte integrante dell'informazione" (punto 2). Sempre riguardo il linguaggio, va ricordato l'invito a riflettere sul nuovo significato che le parole assumono e per questo il consiglio era di "dar voce ai soggetti sociali interessati, sentire il loro punto di vista quando si parla di loro, chiamarli con i termini con cui loro stessi si definiscono" (punto 6). Importante anche ricordare che l'opinione comune può essere distante dalla verità e le espressioni razziste di personaggi politici e pubblici (come vedremo a breve) vanno riportate con cautela senza "farsi cassa di risonanza".

Gli anni '90 passarono e con loro i documenti appena descritti: il giornalismo italiano entrò in un millennio nuovo anche dal punto di vista dei mezzi di comunicazione, sempre più innovativi e veloci e, come già precedentemente affermato, si trattò di novità che mutarono profondamente il modo di lavorare e culminarono nel 2006 in un caso eclatante che spinse diversi soggetti sensibili al tema a chiedere un cambio di passo.

L'11 dicembre di quell'anno una strage a Erba, in provincia di Como, sconvolse l'Italia: una donna, Raffaella Castagna, venne uccisa a coltellate insieme al figlioletto, Youssef, di 2 anni, alla madre Paola Galli e alla vicina di casa. L'appartamento fu dato alle fiamme. Sopravvisse solo Mario Frigerio, il marito della vicina, rimasto però in coma alcuni giorni prima di poter parlare e raccontare la reale versione dei fatti. Sì perché, in quelle poche e concitate ore, i media¹⁰⁷ si erano già dati da fare e il motivo era molto semplice: Raffaella era

¹⁰⁷ L'ANSA, poche ore dopo la strage, lancia la notizia col titolo "Strage Brianza: uccide compagna, figlio, due donne e brucia casa" seguito poi da "Scarcerato da pochi mesi, uccide moglie, figlio, suocera e vicina" fornendo nell'articolo maggiori dettagli (come la nazionalità dell'uomo, i suoi precedenti penali e così via, dando per certo che la polizia è sulle sue tracce, dato che si tratta dell'assassino). Anche altri quotidiani non sono da meno: *la Repubblica* titola "Uccide e brucia tre donne e il figlio, l'assassino era libero per l'indulto" mentre *Il Corriere della Sera* opta per "Caccia a un marocchino". Si notino i diversi errori fin qui compiuti (Marzouk è in realtà tunisino e non è il compagno, come scritto negli articoli, ma il marito di Raffaella) e soprattutto le violazioni di vari codici deontologici. Anche quando Marzouk verrà individuato in Tunisia la stampa continuerà il linciaggio mediatico, parlando di regolamenti di conti dovuti ai trascorsi criminali dell'uomo o di violenze subite dalla donna uccisa e di dissapori tra le due famiglie.

sposata con un cittadino tunisino, Azouz Marzouk, arrivato regolarmente in Italia nel 2001, privo di un lavoro stabile e noto alle forze dell'ordine per spaccio e detenzione di sostanze stupefacenti, reato scontato con sedici mesi di carcere terminati nell'agosto 2006 per indulto. Azouz Marzouk dopo la strage era, però, irreperibile: gli investigatori, invece di avviare una serie di veloci indagini e mantenere il riserbo o, almeno, la tradizionale cautela, diedero per certa, fin dai primi istanti, la colpevolezza dell'uomo. Ecco così che giornali e televisioni cominciarono a scagliarsi contro Marzouk che, si scoprì, era poco amato dalla famiglia di Raffaella, con la quale le liti erano numerose. In realtà però, l'uomo non c'entrava nulla: come dichiarato dal fratello e dimostrato dai tabulati telefonici, Marzouk era in Tunisia da una settimana e pareva improbabile anche un regolamento di conti dovuto a sue eventuali vicende personali.

Questi particolari sembrarono non preoccupare i giornalisti che continuarono a vedere nell'uomo tunisino un soggetto sfuggente e di cui non fidarsi: anche i politici non si lasciarono sfuggire l'occasione e il caso venne strumentalizzato per parlare di immigrazione, acuire le paure della gente, criticare l'indulto e rappresentare gli stranieri in generale come pericolosi. La verità, fortunatamente, venne a galla: Frigerio, uscito dal coma, rivelò che ad aver compiuto la strage erano stati gli italiani Olindo Romano e Rosa Bazzi, i coniugi che vivevano sotto l'appartamento di Raffaella e Azouz. La coppia aveva inveito senza pietà sui corpi della donna e del figlioletto per dissapori che andavano avanti da mesi: due giorni dopo la strage era infatti stato fissato il processo seguito a una denuncia presentata da Raffaella contro i vicini per molestie e insulti.

L'atteggiamento mostrato dai media e dagli investigatori nei giorni successivi alla strage, finché Romano e Bazzi non vennero arrestati a seguito di alcune intercettazioni, spinse l'UNHCR (Alto Commissariato ONU per i Rifugiati) a scrivere ai direttori di tutte le testate italiane per invitare all'attenzione e segnalare la situazione che si era creata: un uomo era stato accusato, senza prove certe, di una strage efferata, dell'uccisione di moglie, figlio e suocera. Non solo erano state abbandonate le classiche e doverose espressioni che segnalano incertezza, considerato che nessuno può essere ritenuto colpevole fino all'ultimo grado di giudizio (in questo caso non era stata trovata neppure una prova concreta), ma si era subito fatto riferimento alle origini straniere e ai precedenti penali dell'uomo, dando per certo che un cittadino tunisino privo di lavoro e accusato di spaccio non potesse far altro che sterminare la famiglia e lo stesso potesse essere fatto anche dagli altri stranieri accolti in Italia. Chi seguiva

le indagini¹⁰⁸ non aveva esitato a indicare in Marzouk il principale sospettato e quasi sicuro colpevole: i media avevano dato per buona questa affermazione quando, in realtà, dovrebbero sempre, nel riportare i fatti, attenersi alla sola verità.

La denuncia dell'UNHCR non rimase inascoltata e questo fatto, insieme a tanti altri casi di discriminazione degli stranieri, compose un puzzle negativo per il nostro giornalismo: così l'Alto Commissariato, la FNSI e il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti stesero un nuovo codice deontologico, il *Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti*, noto come Carta di Roma, approvato il 12 giugno 2008. Tre anni dopo, nel dicembre 2011, per volere della FNSI e del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, nacque l'Associazione Carta di Roma¹⁰⁹ che, per attuare il codice deontologico e diventare un punto di riferimento nel settore, cominciò a promuovere una serie di attività di formazione e ricerca, monitorando, grazie a un Osservatorio appositamente istituito, tutte le notizie sull'immigrazione diffuse dai media. L'Associazione è oggi in prima linea nel favorire la collaborazione e il dialogo, infatti contribuiscono alle ricerche diverse Università italiane e, come raccontato nel capitolo 3, ha duramente lottato per far ricoprire alla peruviana Domenica Canchano il ruolo di direttrice responsabile del sito dell'Associazione registrato come testata online.

Va ricordato che la Carta di Roma si rifà ad altri principi molto importanti, infatti è la stessa a riconoscere che i giornalisti hanno a disposizione norme contenute in diversi documenti precedenti che riguardano la tutela dell'individuo in generale, a prescindere dal suo status. Prima di tutto la legge 69/1963 sulla professione giornalistica ricorda nell'articolo 2, rubricato "Diritti e doveri", che se "È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà di informazione e di critica" allo stesso tempo vanno osservate le "norme di legge dettate a tutela

¹⁰⁸ Un caso simile si è verificato il 16 giugno 2014 quando il Ministro dell'Interno Angelino Alfano ha dichiarato di fronte alle telecamere che era stato finalmente arrestato, dopo 3 anni di indagini, Massimo Giuseppe Bossetti, l'assassino di Yara Gambirasio, una ragazzina scomparsa da Brembate nel novembre 2010 e trovata morta in un campo di Chignolo d'Isola il 26 febbraio 2011. Il ministro aveva dichiarato: "Le forze dell'ordine, d'intesa con la magistratura, hanno individuato l'assassino di Yara Gambirasio". Anche in quel caso non sono mancate le critiche: Bossetti è stato subito descritto come il mostro e presentato come colpevole certo quando, in realtà, non erano ancora state rivelate le prove schiaccianti nei suoi confronti così come non era stato ancora instaurato un processo, tuttora in corso. Prima dell'arresto di Bossetti era stato indagato un cittadino marocchino, Mohammed Fikri, a causa di una intercettazione telefonica tradotta erroneamente: anche in questo caso non erano mancati duri attacchi nei confronti dell'uomo.

¹⁰⁹ Oltre a FNSI e Consiglio Nazionale dell'Ordine ne fanno parte: Arci, Acli, Amnesty International Italia, Cospe, Lunaria, Cestim, A buon diritto, Asgi, Federazione chiese evangeliche italiana, Centro Astalli, Redattore Sociale, Associazione 21 luglio, Articolo 21, Il Pettiroso, Consiglio italiano per i rifugiati. Sono invitati permanenti: l'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR), l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

della personalità altrui” così come va obbligatoriamente rispettata “la verità sostanziale dei fatti” rettificando le notizie inesatte e riparando gli eventuali errori.

Anche la Carta dei Doveri del giornalista (1993) non è da meno: tra i principi troviamo il “dovere fondamentale di rispettare la persona, la sua dignità e il suo diritto alla riservatezza” senza discriminazioni per “razza, religione, sesso, condizioni fisiche o mentali, opinioni politiche”. Eventuali riferimenti, comunque non discriminatori, ingiuriosi o denigratori, sono ammessi solo quando siano di rilevante interesse pubblico. Ancora una volta si obbliga il giornalista a correggere errori o inesattezze ma rispettando sempre e comunque il diritto alla presunzione d'innocenza, cosa chiaramente non avvenuta nel caso Marzouk, considerato anche che sarebbe dovere del professionista non “dare notizia di accuse che possano danneggiare la reputazione e la dignità di una persona senza garantire opportunità di replica all'accusato”, informando il pubblico se ciò sia impossibile “perché il diretto interessato risulta irreperibile o non intende replicare”.

La Carta di Roma ha però cercato di andare più a fondo occupandosi in maniera esclusiva degli stranieri a vario titolo protagonisti di vicende di cronaca e tralasciando la genericità dei testi precedenti. Dopo un preambolo in cui i soggetti promotori ricordano l'impegno assunto dai giornalisti di rispettare la persona in generale e il divieto di discriminazioni, con puntuali riferimenti ai documenti appena ricordati, si trovano 4 principi e, in allegato, un glossario. Quest'ultimo è stato creato per aiutare i professionisti a scegliere, nel riportare i fatti, i termini più appropriati e che meglio descrivono il reale status degli stranieri presenti in Italia: come si è avuto modo di notare nel primo capitolo, dove si è cercato di fare chiarezza tra i vari tipi di status che possono essere accordati ai non comunitari per la permanenza o meno in Europa, c'è ancora molta confusione, ad esempio, tra rifugiato e richiedente asilo e tra questi e i migranti.

Spesso i giornalisti usano questi termini in maniera indiscriminata ma non è corretto: un migrante ha scelto volontariamente di lasciare il proprio Paese e di affidarsi ai trafficanti per ricercare in Europa migliori condizioni di vita, cosa che invece non può essere detta per un rifugiato, che fugge da una persecuzione individuale e non aveva altra scelta se voleva sopravvivere, o per un siriano richiedente protezione internazionale in fuga da una guerra o da violenze generalizzate e non singole. “Clandestino” non si ritrova in questa lista e infatti è un termine privo di valenze giuridiche, spesso abusato ma che non andrebbe utilizzato: il giornalista dovrebbe ricorrere all'espressione “migrante irregolare” e non dovrebbe accostare simili situazioni ai concetti di criminalità o pericolosità. Non tutti i migranti irregolari compiono reati e diversi sono i motivi che possono portare uno straniero dalla condizione di

regolarità a quella di irregolarità: gli stessi richiedenti asilo non sono irregolari anche se entrano in Italia senza documenti validi, e lo stesso vale per i minori non accompagnati che non possono essere espulsi.

Il primo principio della Carta richiama proprio il glossario perché riguarda il linguaggio: il giornalista deve “adottare termini giuridicamente appropriati (...) evitando l’uso di termini impropri”. Oltre a quanto appena detto, l’Associazione Carta di Roma nelle sue Linee Guida 2012 e 2015 ha ricordato come la confusione non riguardi solo lo straniero appena arrivato sulle nostre coste ma anche minoranze da tempo presenti nel Paese e vittime di discriminazioni: tra queste vanno considerate certamente le comunità Rom e Sinti, chiamate in causa per il degrado e la criminalità crescente delle città. Le persone Rom e Sinti non vanno definite né zingare né nomadi: il primo termine è offensivo, il secondo nella maggior parte dei casi non corrisponde al vero. Lo stesso vale per i cittadini musulmani e i loro presunti legami col terrorismo: parlare di Daesh, ritiene l’Associazione, è preferibile rispetto a Isis perché il termine non richiama né la religione islamica né lo Stato islamico o comunque uno Stato riconosciuto dai seguaci. Possono sembrare sottigliezze, invece è dall’attenzione alle parole che possono cambiare le credenze e gli atteggiamenti delle persone comuni: far capire che non tutti gli islamici sono favorevoli a quanto Daesh sta facendo in Medio Oriente e in Nord Africa può diminuire la paura comune che tutti i musulmani siano radicali praticanti o d’accordo con gli attentati terroristici in Occidente.

Il secondo principio, invece, invita i giornalisti a “evitare la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte” che possono recare gravi danni e suscitare allarmi ingiustificati minando la “credibilità della intera categoria dei giornalisti”. L’Associazione Carta di Roma nota, ad esempio, come negli ultimi mesi i media abbiano creato un vero e proprio allarme sanitario dovuto agli arrivi massicci degli stranieri e alla loro permanenza in ambienti ridotti, come le stazioni del Nord Italia (pagina 31 Linee Guida 2015). È innegabile che nei Paesi di provenienza degli stranieri esistono malattie “antiche”, come la scabbia e la TBC, o “nuove”, come l’Ebola, ormai debellate o inesistenti in Italia ma le condizioni di vita sono anche molto diverse: nonostante questo è stato dimostrato che i rischi di epidemia sono nulli e un aiuto per una corretta interpretazione della realtà potrebbe venire dal ricorso a fonti esperte del settore.

Altri esempi più recenti e di natura diversa si possono trovare, tra i tanti, sul *Corriere della Sera* e sul *Corriere del Veneto*: nel primo quotidiano un articolo pubblicato il 23 settembre 2015 e intitolato “Migranti, il dilemma del parco” racconta la storia di un piccolo giardino pubblico padovano al quale il sindaco ha concesso l’ingresso solo ad adulti

accompagnati da bambini dopo le segnalazioni di madri impaurite per la presenza, nel parco stesso, di alcuni migranti del vicino centro di accoglienza. È vero che l'autore dell'articolo non si esime dal presentare aspetti chiave che permettono di leggere il fatto da una particolare prospettiva (ad esempio scrive che il sindaco è leghista, “sulla paura ... ha costruito la vittoria elettorale” e ha abolito i mediatori culturali così che “i migranti imparino l'italiano da soli, se proprio ci tengono”) ma, allo stesso tempo, sono più le voci negative di quelle positive. Il nome del dossier (l'articolo si conclude, infatti, con le parole “2 – continua”) è “Nell'Italia che ha paura” e le voci riportate (da quelle delle mamme a quelle dei “nonni vigilanti” chiamati a controllare gli ingressi al parco) sono solo critiche e impaurite. Il secondo articolo, invece, è del 6 settembre 2015 e racconta la scelta di alcuni migranti bengalesi, ospitati in provincia di Verona, di cercare un lavoro retribuito in sostituzione dei lavori socialmente utili svolti durante i 6 mesi di attesa per il riconoscimento dello status di rifugiato: il giornalista, che a ragion del vero spiega che in realtà si tratta di una scelta legittima e non priva di conseguenze¹¹⁰, utilizza comunque uno stile retorico che vuole convincere il lettore dell'esatto contrario. Sono riportati diversi esempi simili e lo stesso titolo “Lavori socialmente utili? No, grazie. Ora i profughi cercano uno stipendio” sembra far passare il messaggio che molti stranieri siano poco intenzionati a contribuire gratuitamente al decoro delle città preferendo incrociare le braccia per andare a caccia di uno stipendio sicuro. In entrambi i casi ci troviamo di fronte ad articoli incompleti e che presentano le notizie in modo sommario e, attraverso determinati particolari, distorto, col solo fine di rafforzare la paura o l'intolleranza delle persone.

In questo contesto anche il cosiddetto *hate speech* non va sottovalutato: frasi razziste e violente pronunciate da politici o personaggi noti non vanno amplificate o riportate più del dovuto. L'intenzione della persona, le parole scelte e il contesto permettono di capire quale tipo di esternazione si ha davanti e se l'unico obiettivo era quello di creare polemica.

Il terzo principio si preoccupa in modo specifico degli stranieri come protagonisti delle notizie: chi sceglie di parlare o di comparire davanti alle telecamere va tutelato, nascondendone il viso, modificandone la voce ed evitando informazioni, come il nome o altre caratteristiche, che ne permettano il riconoscimento. Questo per due motivi: prima di tutto si vogliono evitare ritorsioni nei Paesi di provenienza che possano colpire anche le famiglie, poi

¹¹⁰ Il richiedente asilo, secondo il d.lgs. 140/2005, non può né lavorare né essere retribuito e per questo molti migranti vengono impegnati in attività di volontariato. Se dopo 6 mesi la domanda non è ancora stata esaminata il richiedente asilo potrà svolgere un lavoro retribuito ma, in quel caso, sarà obbligato a contribuire alle spese se vuole rimanere ospite della struttura di accoglienza. Altrimenti può rinunciare a vitto e alloggio e vivere indipendente.

gli stranieri intervistati provengono spesso da contesti diversi dai nostri e sono privi di conoscenze sul funzionamento e le conseguenze del mondo mediatico. Giovanni Rossi, membro dell'Associazione e intervistato in appendice, ricorda il caso di alcuni giovani richiedenti asilo eritrei, in fuga dal loro Paese per non sottoporsi alla leva obbligatoria e a vita: le famiglie, in seguito all'intervista in cui i due erano chiaramente riconoscibili, hanno subito diverse ritorsioni da parte delle autorità locali.

Lo stesso è avvenuto dopo la tragedia di Lampedusa dell'ottobre 2013 in cui persero la vita 366 eritrei in fuga dal regime: un quotidiano italiano scelse di pubblicare sul proprio sito i nomi e le foto dei superstiti per permettere alle famiglie, come raccontato dall'Associazione (pagina 27 Linee Guida 2015), di conoscere le condizioni dei parenti sopravvissuti. Tuttavia si trattava di fuggiaschi e, come visto poco sopra, il regime eritreo colpisce i famigliari rimasti in patria, arrestandoli e richiedendo elevate somme per la scarcerazione. L'Associazione in quel caso è intervenuta, facendo togliere dal sito del quotidiano le foto e i nomi: questo esempio dimostra come anche scelte fatte in buona fede possano in realtà danneggiare gli stranieri e come nelle interviste con cittadini non italiani sia necessario ricorrere a mediatori linguistici e culturali nonché a spiegazioni dettagliate sul fine delle domande e sulla loro diffusione.

L'ultimo principio, infine, è un chiaro invito all'attenta scelta delle fonti e a una diffusione della notizia il più completa e precisa possibile: bisogna infatti "interpellare, quando ciò sia possibile, esperti ed organizzazioni specializzate in materia, per poter fornire al pubblico l'informazione in un contesto chiaro e completo, che guardi anche alle cause dei fenomeni". Si è già avuto modo di vedere nel precedente paragrafo che è difficile sentire la voce di chi si occupa dei migranti o di chi studia e conosce a fondo il fenomeno, eppure si tratterebbe delle prime fonti da consultare per un'informazione chiara e corretta. Invece sono le forze dell'ordine e i politici a essere ascoltati per primi: la presenza di più giornalisti stranieri o di mediatori culturali nelle redazioni potrebbe essere un primo passo così come l'interpretare diversamente statistiche, sondaggi e dati ufficiali (pagina 11 Linee Guida 2012). Questi, spesso diffusi dalle fonti politiche o costruiti a tavolino, finiscono col rafforzare stereotipi o credenze comuni: in realtà la situazione può essere molto diversa e le percentuali, a prima vista così scientifiche, potrebbero assumere un altro significato se rapportate a un contesto più veritiero o interpretate con altre variabili in gioco¹¹¹.

¹¹¹ L'Associazione Carta di Roma nelle Linee Guida 2012 fa l'esempio dei dati sulla popolazione carceraria straniera: solitamente si tende a presentare lo straniero come maggiormente dedito ai reati rispetto all'italiano ma

Se il giornalista dovesse violare la Carta di Roma sono immediatamente pronte le sanzioni: l'Associazione monitora continuamente la situazione, discute del caso con il responsabile e, se la violazione è particolarmente grave, una denuncia all'Ordine fa scattare la pronta sanzione. Senza dimenticare l'Associazione Nazionale Stampa Interculturale (ANSI), gruppo di specializzazione interno alla FNSI, fondata da giornalisti stranieri dipendenti di testate italiane e multiculturali. Il gruppo aiuta l'Associazione nel monitoraggio delle notizie riguardanti l'immigrazione e spesso segnala casi di grave violazione o si impegna per il riconoscimento di uguali diritti per i giornalisti stranieri e italiani (come nel caso dell'accesso al ruolo di direttore responsabile). Ma se a esprimere idee razziste o violente attraverso i media fossero non i giornalisti ma persone comuni o personaggi pubblici? In Italia esistono strumenti capaci di colpire l'*hate speech*?

La risposta è sì, fortunatamente, anche se sono ancora tanti i casi di politici che utilizzano i media come megafoni per le loro dichiarazioni violente e discriminatorie che, purtroppo, ottengono pubblicità e clamore. Gli strumenti legislativi ai quali ricorrere sono principalmente due, la legge 205/1993 che converte il decreto-legge 122/1993 recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa (nota come Legge Mancino), e il Decreto Legislativo 215/2003 che attua la direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. La legge Mancino punisce chi diffonde "idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico", chi "incita a commettere o commette atti di discriminazione" per razza, etnia, nazionalità o religione e chi "incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza" per gli stessi motivi (articolo 1.1).

Allo stesso tempo "è vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi": anche il solo parteciparvi o assistervi, oltre al contribuire alle attività, promuoverle e dirigerle, vengono severamente puniti (articolo 1.2). La legge Mancino vieta anche la propaganda razzista e fascista e qualsiasi manifestazione o esibizione di simboli di questo tipo, punendo chi "pubblicamente esalta esponenti, principi, fatti o metodi del fascismo, oppure le sue finalità antidemocratiche" o idee e metodi razzisti.

Per esempio Joe Formaggio, sindaco di Albettono, in provincia di Vicenza, e ormai soprannominato lo "sceriffo", è diventato famoso per una serie di "*boutade*", come quella del fucile sempre pronto sotto al cuscino o delle coppie omosessuali da tassare perché non

è un dato fuorviante perché gli stranieri hanno più difficoltà degli italiani a patteggiare la pena o godere di forme alternative alla detenzione.

possono avere figli in grado di contribuire allo sviluppo del Paese: la scorsa estate è stato indagato dalla procura della città veneta per istigazione all'odio razziale dopo una serie di esternazioni contro profughi e nomadi, alcune espresse in televisione. Un caso particolare ha portato all'intervento della procura e all'applicazione della legge Mancino: il sindaco ha infatti esposto nel paese che governa una serie di particolari segnali stradali di divieto di sosta che riportavano sotto al classico simbolo le parole "ai nomadi". Formaggio, dunque, ha vietato a interi gruppi di persone il passaggio e la sosta nelle strade del paese, senza esimersi dal diffondere contemporaneamente sentimenti di paura e di inutile discriminazione, visto che i "nomadi" sono ormai una realtà minoritaria in Italia.

Sempre la legge Mancino è stata protagonista di un altro caso, questa volta diffuso in parte dalla stampa: due imprenditori edili sono stati condannati nel 2012 dalla sezione penale del Tribunale di Padova perché due anni prima avevano offeso con frasi razziste due sindacalisti della CGIL recatisi nel cantiere per un incontro con gli operai. Uno dei sindacalisti, africano, era stato duramente attaccato dagli imprenditori con frasi ingiuriose legate alle origini e al colore della pelle, come "stai zitto negro di merda, sporco negro tornatene a casa tua, qua sei abusivo ed hai trovato l'America". In seguito erano arrivate minacce, proferite brandendo cubetti di porfido, e altre ingiurie alla presenza di due vigili chiamati sul posto dagli stessi sindacalisti. Uno dei due imprenditori aveva poi aggravato la situazione rilasciando, pochi giorni dopo il fatto, un'intervista al *Mattino di Padova* dichiarando: "Queste persone (i sindacalisti) non fanno assolutamente del bene per i lavoratori. Non parliamo del fatto che ce ne siano di colore: questa mi era nuova. Un sindacalista negro è una barzelletta. A che livelli siamo arrivati?". Il Tribunale padovano nel condannare gli imprenditori ha adottato una lettura "moderna" dei testi legislativi contro il razzismo: nel passato le finalità di discriminazione o di odio dovevano essere percepite all'esterno e dar luogo a possibili reiterazioni successive del medesimo comportamento. Oggi invece prevale un'altra interpretazione: l'azione discriminatoria si deve manifestare "come consapevole esteriorizzazione, immediatamente percepibile nel contesto in cui è maturata, avuto anche riguardo al comune sentire, di un sentimento di avversione o di discriminazione fondato sulla razza, l'origine etnica o il colore". La discriminazione si lega a "un pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza" senza importanza per le intenzioni del soggetto, la presenza o meno di terzi e il rischio di reiterazioni: il continuo utilizzo della parola "negro" e i numerosi riferimenti al colore della pelle e alle origini del sindacalista hanno un solo fine, quello di offendere. Entrambi gli imprenditori sono stati condannati al risarcimento dei danni e alla reclusione.

Famoso, purtroppo, anche il caso Buonanno: il politico, sindaco di Borgosesia, esponente della Lega Nord, parlamentare fino al 2014 ed europarlamentare fino al decesso nel giugno di quest'anno per incidente stradale, si è distinto per una serie di affermazioni violente nei confronti di omosessuali, avversari del partito Sinistra Ecologia Libertà¹¹² e Rom. Buonanno è stato condannato dalla 1^a sezione civile del Tribunale di Milano proprio per le dure espressioni nei confronti della comunità Rom: in questo caso si è ricorso al d.lgs. 215/2003 che tutela “la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, disponendo le misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione” (articolo 1). Il testo, che attua una direttiva comunitaria sul tema, contiene le definizioni di discriminazione diretta e indiretta: la prima consiste in un trattamento meno favorevole di quello di un altro soggetto nella stessa situazione mentre la seconda consiste in atteggiamenti che, benché neutri, svantaggiano comunque chi ne è vittima rispetto agli altri (articolo 2). Naturalmente la parità di trattamento va rispettata in qualsiasi contesto, sia pubblico che privato: il giudice può condannare il colpevole al risarcimento del danno anche non patrimoniale, alla cessazione del comportamento discriminatorio, alla rimozione degli effetti, a un piano di rimozione delle discriminazioni per evitarne la ripetizione e alla pubblicazione della sentenza su un quotidiano nazionale.

Nel marzo 2015 Gianluca Buonanno, ospite di *Piazzapulita*, trasmissione di *La7*, aveva affermato per quattro volte che “i Rom sono la feccia della società”: ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) e NAGA (Associazione Volontaria di Assistenza Socio – sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti) hanno presentato ricorso richiedendo un risarcimento di 6000 euro per ciascun ricorrente, la pubblicazione della sentenza su un quotidiano e sulla pagina Facebook personale del politico e un piano di rimozione della discriminazione. La frase, proferita in presenza di diversi ospiti, tra i quali il politico Fassina e l'attivista politica Rom Dijana Pavlovic, era “palesamente lesiva della dignità degli appartenenti all'etnia rom e costituiva discriminazione, in quanto ‘molestia’, ai sensi dell'art. 2, c. 3 del d.lgs. 215/2003” e “in particolare tale affermazione era idonea a creare un clima ostile (...) intimidatorio (...) degradante (...) umiliante e offensivo”.

A nulla sono servite le difese di Buonanno: l'europarlamentare aveva affermato di non poter essere condannato perché protetto dall'immunità dovuta al suo ruolo. Allo stesso tempo le frasi erano state pronunciate in una situazione particolare e surriscaldata a causa delle

¹¹² Buonanno ha duramente criticato Josefa Idem e Laura Boldrini per la loro partecipazione, nel 2013, al Gay Pride nazionale svoltosi a Palermo, così come ha attaccato i membri di SEL (partito guidato da Nichi Vendola, omosessuale dichiarato) storpiando il nome in “Sodomia e libertà”.

opinioni naturalmente contrarie degli altri ospiti in trasmissione: per il leghista non si è neppure tenuto conto dei suoi chiarimenti iniziali, e cioè che la sua intenzione non era di generalizzare perché “io non ce l’ho con gli zingari in quanto tali, se uno si comporta bene è il benvenuto”. Il Tribunale ha ritenuto che in nessun modo si potesse identificare un legame tra le frasi pronunciate e l’attività parlamentare svolta da Buonanno, motivo per cui il riferimento all’immunità da europarlamentare non poteva essere accolta. Allo stesso tempo l’atmosfera pesante della trasmissione si era creata proprio per le esternazioni del politico leghista che erano risultate, nonostante i chiarimenti iniziali, assolutamente generalizzanti nonché offensive, perché avevano creato un clima ostile e di paura nei confronti dei Rom. Per questo motivo Buonanno è stato condannato al pagamento delle spese processuali, al risarcimento dei danni e alla pubblicazione dell’ordinanza sul *Corriere della Sera*.

Questi esempi sono stati riportati per dimostrare come, nonostante le buone intenzioni della Carta di Roma, degli studi e delle ricerche dell’Associazione e di altri esperti e degli sforzi di soggetti come l’ANSI, le violazioni e le discriminazioni perpetrate da politici e personaggi influenti a danno non solo degli stranieri o delle minoranze ma anche dell’intera comunità italiana sono numerose. Discriminazioni che provengono da chi rappresenta il Paese e dovrebbe, nelle sue esternazioni, utilizzare termini neutri e rispettosi dell’altro perché la propria posizione finisce coll’influenzare le opinioni della maggioranza rendendo “naturalmente” atteggiamenti discriminatori, ostili e violenti. Allo stesso tempo non va dimenticato il ruolo fondamentale giocato dai media: se nel caso del divieto di sosta ai nomadi ci troviamo di fronte a un fatto di paese, forse creato a tavolino per ottenere un po’ di clamore e attenzione, e riportato in un trafiletto di giornale (comunque edizione locale di un importante quotidiano nazionale), negli altri, specialmente il caso Buonanno, la situazione è leggermente diversa. Chi ha proferito le frasi ingiuriose ha ottenuto una buona copertura mediatica, o rilasciando un’intervista, pubblicata integralmente senza biasimo per i termini irrispettosi, o attirando l’attenzione durante una famosa trasmissione televisiva in prima serata sfruttando la propria notorietà.

E il ruolo dei media? Hanno forse i giornalisti cercato di non fare pubblicità, di abbassare i toni o di dissociarsi? Certamente è difficile in certi casi intervenire prontamente: si pensi a una trasmissione televisiva in diretta, in cui non si può sapere cosa gli ospiti abbiano intenzione di dire o fare. Allo stesso tempo va però riconosciuto che certi personaggi sono famosi perché proprio sull’intolleranza hanno costruito la loro notorietà: invitare Buonanno o Salvini è sicuramente garanzia di ascolti elevati o di numerosi click grazie ai litigi e alle affermazioni per così dire colorite che li contraddistinguono. Viene da pensare che dietro alle

scelte mediatiche non si nasconda un'intenzione completamente cristallina e innocente e che le parole della Carta di Roma rimangano proprio questo: semplici parole, sicuramente belle, dense di significato ma difficilmente realizzabili. E il giornalismo interculturale auspicato da Corte? Se veramente perseguito può essere una svolta e superare il tradizionale giornalismo multiculturale perché non separa i professionisti nelle categorie "italiano" e "straniero" ma favorisce il dialogo e la collaborazione. Ma c'è un problema, non piccolo: si vuole veramente fare questo passo in questo difficile periodo per il mondo mediatico in generale, rinunciando a tutto quello che il giornalismo tradizionale ha finora assicurato?

Conclusione

Il corpo del povero cadrebbe subito in pezzi,
se non fosse legato ben stretto dal filo dei sogni.
(Anonimo Indiano)

Secondo l'UNHCR (Alto Commissariato ONU per i rifugiati) i migranti arrivati nel 2016 fino al 23 agosto solo attraverso la rotta del Mar Mediterraneo sono stati 268.602 contro i 1.015.078 dell'intero 2015: di questi, 103.540 persone sono sbarcate sulle nostre coste. A prima vista possono sembrare numeri importanti (e certamente lo sono) e come tali sono riportati dai media ma non sempre la drammaticità e il rischio "invasione" che spopola nei titoli corrispondono a realtà. Paesi più piccoli del nostro, per dimensione geografica e abitanti, sono alle prese con flussi migratori ben più consistenti: per esempio il Libano o la Turchia hanno dovuto allestire ai propri confini diverse tendopoli in cui ospitare i migranti in fuga, specialmente dalla guerra in Siria. L'accusa che media e politici rivolgono spesso agli stranieri è di essere semplici migranti economici e non rifugiati: di conseguenza, non avendo diritto a status particolari ma chiedendo solo migliori condizioni di vita, dovrebbero abbandonare il Paese. I dati, però, sono ben diversi: il 30% degli stranieri giunti attraverso il Mediterraneo (e il 25% di quelli arrivati in Italia) è siriano o di altra nazione in guerra, ha diritto allo status di rifugiato e non può essere espulso.

Si tratta di freddi numeri, qualcuno potrebbe obiettare, mentre la realtà è molto diversa: sicuramente non ci si può fermare alle cifre, dietro le quali si celano persone in carne e ossa con le loro vite e i loro problemi, ma è spesso su queste che si basano i racconti politici e mediatici. Le percentuali e i numeri danno un'aurea di scientificità ai fatti riportati e li confermano, rafforzando, contemporaneamente, le opinioni delle persone: nel capitolo IV si è avuto modo di mostrare come siano proprio le statistiche a essere utilizzate in modo strumentale per dare letture in negativo del fenomeno migratorio. Raramente, però, si ha modo di leggere su un quotidiano o ascoltare in un telegiornale che il numero di sbarchi è diminuito e che la maggior parte delle persone giunte in Europa ha diritto a chiedere asilo.

Si tratta della prima contraddizione che si sarà osservata leggendo il presente lavoro: la seconda è che leggi, documenti internazionali ed europei, patti e convenzioni sono numerosi e stilano una serie ben precisa di diritti e libertà per i non cittadini ma questi non sempre vengono rispettati, messi in pratica o tutelati. Anzi, sembra quasi che in alcuni casi si sia

cercato di aggirare il problema o di ignorarlo: è il caso del *refoulement indirecto* che, benché richieda di essere operato in un contesto sicuro per gli stranieri, spesso comporta rischi o la tendenza a criminalizzare lo straniero irregolare che può trovarsi in questa situazione anche per casi banali (come l'impossibilità a richiedere prontamente un nuovo permesso o la mancanza del denaro necessario per farlo).

I tentativi di dialogo e collaborazione tra culture auspicato da questi vari documenti rimangono spesso solo sulla carta: la verità è che nonostante l'Europa sia da anni alle prese con il fenomeno migratorio non è ancora riuscita a organizzarsi per farvi fronte (anche se vari sono stati i campanelli d'allarme) e tende a vedere nel diverso un pericolo costante e sicuro. Si pensi al comportamento tenuto dalla Germania e dall'Austria: nei momenti più critici del flusso migratorio dello scorso anno attraverso i Balcani, la cancelliera Merkel ha solennemente affermato di voler aprire le porte a tutti i profughi. Sui treni per Vienna e Berlino, però, sono saliti solo i siriani: questa scelta, inizialmente osannata dai media come grande solidarietà, ha finito col mostrare poco dopo la sua vera natura. Le porte non possono aprirsi per tutti gli stranieri bisognosi ma solo per quelli di una specifica nazionalità e con un particolare status, dimenticando, oltre ai migranti economici, tanti altri, sempre rifugiati o richiedenti protezione internazionale, non siriani. La politica tedesca (aiuto in cambio di inserimento reale nella società) non sembra però aver tranquillizzato i tedeschi: lo dimostrano i muri di filo spinato ai confini, i controlli della polizia nei treni in viaggio dall'Italia verso la Germania e l'Austria o i cartelli con le norme di comportamento scritti in arabo e affissi nei luoghi pubblici proprio quest'estate, quasi a dire che oggi, a causa della multietnicità della popolazione tedesca, sono più probabili disturbi al quieto vivere o violazioni delle basilari regole di convivenza.

Un diritto che potrebbe facilitare il dialogo è quello di libera manifestazione del pensiero: purtroppo, anche in questo caso, si trovano sul percorso diversi ostacoli. Raramente gli stranieri hanno modo di parlare sui media, essere rappresentati dai prodotti televisivi e cinematografici per quello che sono o esprimersi. A tenere banco è quasi sempre lo straniero irregolare (o sarebbe meglio dire "clandestino"), specie se criminale. Anche il giornalismo multiculturale sta faticando non poco a imporsi nel panorama mediale: il Giornalismo Interculturale, l'unico, secondo Corte (cfr. par. 4.2), in grado di superare le contraddizioni e gli aspetti negativi dell'informazione tradizionale, sta intraprendendo con difficoltà questa strada forse più semplice solo dopo una completa formazione dei giornalisti, una profonda conoscenza del fenomeno e una stretta collaborazione tra professionisti di diverse nazionalità. Oggi è ancora troppo presto per pretendere un giornalismo perfetto ma non lo è per iniziare a

utilizzare i termini corretti o descrivere la situazione per quello che realmente è. I media ci provano ma, ancora una volta, non si può non notare un'insanabile contraddizione: il *Corriere della Sera*, ad esempio, riporta in piena emergenza profughi, durante l'estate 2015, un articolo di Bernard – Henri Lévi, naturalmente solidale verso i rifugiati e critico verso l'atteggiamento dell'Unione Europea “che volta le spalle ai suoi valori perché ha semplicemente smarrito la sua identità”, smascherando tutti i luoghi comuni e le falsità sull'immigrazione. Contemporaneamente non manca il parere contrario di chi, come Ernesto Galli della Loggia, dimostra minore apertura, specialmente nei confronti della comunità islamica, sommandosi alle tante voci che, come dimostrato anche da *Questione d'Immagine*¹¹³ e altri studiosi, dipingono la religione musulmana solo attraverso stereotipi (la donna velata, l'imam, il Ramadan) o suddividendola in due gruppi, i radicali e i moderati.

Infine non manca la scelta di parlare dell'immigrazione dando voce alle credenze della gente comune: sempre nel corso della tesi sono stati presentati alcuni esempi, come il caso del parco padovano conteso tra le famiglie italiane e gli stranieri del vicino centro di accoglienza, emblema della paura nazionale e dell'impossibile integrazione. È sempre lo stesso giornalista, Aldo Cazzullo, ad affermare in un altro pezzo che “la paura della gente non è una colpa” ed è dovuta all'incapacità dei politici di comprenderla e risolverla attraverso il respingimento dei clandestini.

Chi ha allora ragione? Chi vuole favorire in ogni modo il giornalismo etnico e multiculturale, chi parla di interculturalità, chi ricorre alla pietà, chi fa il buonista, chi sfrutta la paura o chi critica duramente convinto che il dialogo sia difficile, se non impossibile? Forse nessuno di questi o, meglio, chi da ognuno prende qualcosa, risultando contraddittorio come ciò che si vuole raccontare. Un po' come è successo col caso di Aylan, il bimbo siriano trovato morto sulle coste turche dopo aver cercato la salvezza in Europa: la foto del suo cadavere è diventata una vera e propria icona, virale a livello internazionale. Per la prima volta i giornalisti hanno deciso di mostrare il cadavere di un bambino preferendo la durezza di questa immagine a quella del corpicino tra le braccia di un poliziotto turco: per molti è stata una scelta doverosa, prima di tutto perché la foto era già circolata in Rete e sarebbe stato ridicolo non pubblicarla e poi perché mostrava la crudezza della morte e della guerra, senza piegarsi alla pietà e al buonismo. I media, dunque, dopo anni passati a raccontarci stragi senza storie e senza volto, hanno deciso di scuotere le coscienze con la foto di un bambino, simile a

¹¹³ <http://www.questionedimmagine.org/argomento/immigrazione/religioni/>. *Questione d'Immagine* è un progetto nato da una costola di *Parlare Civile*, sito che aiuta i giornalisti ad adottare il giusto linguaggio nel proprio lavoro: analizza attentamente l'uso che viene fatto delle immagini per raccontare la notizia, in particolare come veicolo di stereotipi e pregiudizi.

tanti altri affogati in mare prima di lui o arrivati vivi sulle coste europee ma poi scomparsi nel nulla.

E chi invece riesce a raggiungere il nostro Paese e iniziare una nuova vita? Non è tutto rose e fiori: tralasciando i vari diritti previsti e discussi nel presente lavoro (come quello all'istruzione, alla casa, alla salute e così via), va ricordato come la ricerca di un lavoro regolare sia alquanto difficile per i non cittadini. Ancora una volta ci troviamo di fronte alla contraddizione di politici e comuni cittadini che puntano il dito contro donne e uomini impiegati in nero ma che non sono aiutati a uscire dal sommerso né dalla legge né tanto meno dalla società civile, la prima a richiedere i loro servizi. Allo stesso tempo il rispetto delle quote d'ingresso e l'obbligo di giungere in Italia solo dopo aver reperito un'occupazione costituiscono ulteriori limiti al godimento del diritto al lavoro, senza contare quanto previsto in modo più specifico per singole professioni.

Nel caso dei giornalisti stranieri intenzionati a svolgere questa professione sarà difficile garantire loro sicure opportunità di carriera a parità di condizioni con i colleghi italiani: in Italia è infatti possibile vietare determinate posizioni professionali agli stranieri in campo giornalistico sulla base di una legge del 1948, mai modificata o aggiornata se non per ribadire ancora una volta l'insanabile differenza tra comunitari e extracomunitari. Nonostante il Ministero e l'UNAR abbiano riconosciuto la discriminazione verso gli stranieri non comunitari a causa delle contraddizioni tra la legge sulla stampa e il Testo Unico sull'immigrazione che riconosce la totalità dei diritti fondamentali a tutti gli stranieri, il Tribunale di Torino ha ritenuto di trovarsi di fronte a pareri non vincolanti negando a una giornalista peruviana di ricoprire il ruolo di direttrice responsabile di una testata online. Poco dopo un altro Tribunale, quello di Roma, ha preso una decisione diametralmente opposta: dunque la stessa persona è stata valutata in modo diverso per ricoprire il medesimo ruolo in una testata uguale in tutto e per tutto tranne che nel nome. Ma come è possibile che questo avvenga? Com'è possibile che un Tribunale non accetti il parere di un Ministero, ritenendolo contraddittorio, mentre un altro lo applichi? E come è possibile che nel 2016 non si sia ancora riflettuto sui vantaggi che potrebbero derivare dall'aprire le porte a professionisti stranieri nel giornalismo o sulla necessità di aggiornare una norma che lega il ruolo di direttore ad alcune specifiche nazionalità, aspetto assolutamente irrilevante per la professione? Anche la mancanza di documenti o pareri certi e vincolanti sul tema fa riflettere: eppure è un diritto del professionista straniero poter scegliere in modo consapevole se e dove intraprendere la sua carriera e le opportunità previste nel nostro Paese.

La medesima contraddizione esplode ancora nel caso del cosiddetto *hate speech*: complici la Rete e i social media, oggi è più semplice diffondere messaggi d'odio e violenza lesivi della dignità di particolari personaggi o gruppi di persone. Molti di questi sono diretti a denigrare gli stranieri: caso emblematico quello della leader di Fratelli d'Italia Giorgia Meloni che nell'estate 2015 aveva espresso dure critiche nei confronti della comunità islamica auspicando uno "stop all'immigrazione" dai Paesi musulmani. Bisogna evitare, affermava la parlamentare, "di importare in Italia un problema che oggi non abbiamo (...) la (piccola) quota di immigrati che reputiamo necessaria prendiamola da quei popoli che hanno dimostrato di non essere violenti. Premiamo allora chi ha dimostrato di integrarsi con maggiore facilità. Per gli altri, porte chiuse finché non avranno risolto i problemi di integralismo e violenza interni alla loro cultura".

Questa frase, diffusa sul profilo Facebook della Meloni e anche sul sito di *Stranieri in Italia*, ha finito col creare un caso politico oltre che mediatico: l'UNAR, nella figura del dirigente Marco De Giorgi, ha inviato una nota di richiamo alla parlamentare invitandola a moderare i toni e a utilizzare un linguaggio privo di generalizzazioni e stereotipi ma, nel far questo, ha finito col non considerare due importanti diritti, quello alla libera manifestazione del pensiero, tutelato dall'art. 21 Cost., e quello dell'insindacabilità delle opinioni parlamentari, previsto dall'art. 68. Meloni ha infatti protestato pubblicamente, pubblicando in Rete propri selfie imbavagliata e con la scritta "Stop immigrazione. #bavagliodistato", affermando di essere stata vittima di censura. Sia il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che il Presidente del Consiglio Matteo Renzi sono intervenuti e hanno chiesto chiarimenti all'UNAR per l'anomala scelta di richiamare un parlamentare a causa delle opinioni espresse.

Questo è un altro caso di contraddizione o, comunque, al limite: frasi che all'apparenza sembrano discriminanti verso gli stranieri possono, in realtà, essere interpretate diversamente in base al contesto, all'intento e al ruolo ricoperto da chi le pronuncia, alla luce della libera manifestazione del pensiero. Casi di questo tipo non vanno confusi con altri rientranti in tutto e per tutto nella categoria dell'*hate speech*: si pensi al titolo di apertura del quotidiano *Libero* subito dopo gli attentati di Parigi del novembre 2015, quel "Bastardi islamici" che fece indignare persino la destra. Esempio di pessimo giornalismo e di chiusura totale verso un'intera comunità, rappresenta in appena due parole tutto quello che non dovrebbe essere fatto: generalizzare, facendo credere che tutti i musulmani siano terroristi o violenti, attaccare una religione molto diffusa, sfruttare un episodio drammatico per ingigantire le paure della gente e fomentare il loro odio. Naturalmente il titolo non è passato inosservato, tant'è che un

giornalista de *ilfattoquotidiano.it* ha denunciato il quotidiano e il direttore Belpietro, mentre il presidente dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia, Gabriele Dossena, lo ha segnalato al Consiglio di disciplina territoriale per verifiche sulle violazioni delle Carte deontologiche.

Anche le esperienze redazionali multietniche navigano in cattive acque come tutto ciò che è stato finora descritto: auspicate, desiderate, favorite da alcune realtà locali, occasione di riscatto per intere comunità straniere, hanno finito coll'essere vittime di tagli di budget e di personale, cancellazioni e così via. Gli stessi colossi dell'informazione non hanno creduto fino in fondo nei prodotti da loro stessi creati: anche chi ha scelto il web (come il blog *La Città Nuova* de *Il Corriere della Sera*) non ha saputo sfruttare appieno il mezzo o ha limitato i propri ambiti di interesse. Gli stranieri, quindi, che secondo il senso comune dovrebbero integrarsi e diventare quasi un tutt'uno con la nostra società sono poi impossibilitati nel concreto a farsi conoscere o ad avviare una loro attività.

Per concludere, quello che ho avvertito studiando, leggendo, ricercando il materiale della tesi e, soprattutto, parlando con chi è straniero o lavora con i migranti è una gran voglia di fare, di cercare di cambiare le cose e di combattere le contraddizioni appena descritte: contraddizioni create da chi le dovrebbe evitare, come i politici, contraddizioni di cui sono vittime gli stessi stranieri, personaggi pubblici e famosi. Si pensi alla Ministra per l'Integrazione Cecile Kyenge¹¹⁴, fin da subito duramente criticata e offesa per le sue origini, ritratta come una scimmia in alcuni post su Facebook, o a quel sindaco¹¹⁵ che ha deciso di aggiungere al cartello col nome della città la frase "Paese di cultura occidentale e di profonda tradizione cristiana. Chi non intende rispettare la cultura e le tradizioni locali è invitato ad andarsene". La politica, i media e i comuni cittadini affermano di non essere razzisti perché esaltano gli stranieri integrati e che ce l'hanno fatta, riconoscendone i meriti, ma poi offendono chi effettivamente è così, come una Ministra di origini africane. Si parla di integrazione e dialogo ma poi ci si barrica per primi dietro tradizioni e sentimenti religiosi di certo affievoliti rispetto al passato, dimenticandosi che molti non cristiani sono i primi a svolgere lavori poco retribuiti o qualificati. Si pretende rispetto assoluto delle regole e inserimento totale all'interno della comunità italiana ma si rende difficile, se non impossibile,

¹¹⁴ Fabio Rainieri, ex parlamentare della Lega Nord e vicepresidente dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna, aveva pubblicato su Facebook delle foto ritoccate dell'ex Ministra Kyenge, trasformandole il volto in quello di una scimmia. Lo sdegno generale (ma non della Lega) è stato seguito da una denuncia per diffamazione con l'aggravante della discriminazione: non si trattava di satira politica ma solo di odio verbale. I giudici hanno condannato Rainieri a un risarcimento di 150.000 euro.

¹¹⁵ Si tratta di Alessandro Seghezzi, sindaco di centrodestra di Pontoglio, paesino in provincia di Brescia. Il fatto è stato riportato, con tanto di foto, dal *Corriere della Sera* il 18 dicembre 2015.

ottenere la cittadinanza e i conseguenti diritti politici, anche se si vive in Italia da decenni, si è nati qui o si è arrivati da piccoli e, di conseguenza, si sono frequentate le nostre scuole.

Quello che la presente tesi ha voluto dimostrare è la situazione complicata e difficile per chi non è né italiano né cittadino dell'Unione, una situazione non facile neppure per i regolari e i professionisti con lavoro stabile. Una situazione che raggruppa al proprio interno diversi aspetti, da quelli legali e giuridici a quelli semplicemente umani: tanti piccoli tasselli che sembrano non avere nulla in comune ma che invece finiscono con l'incastrarsi, seppure non alla perfezione, e dare vita a un quadro eterogeneo, quasi impossibile da descrivere, una grande contraddizione dalla quale è difficile uscire.

Eppure qualcosa si dovrà fare per cambiare rotta: la strada è già segnata e va percorsa con coraggio. Sicuramente l'Unione Europea ha i suoi doveri, le sue colpe e le sue responsabilità, ma l'Italia deve cominciare a risolvere i propri problemi interni, per primi quelli più lampanti e discussi, come la concessione della cittadinanza, l'accesso al lavoro, la professione giornalistica per gli stranieri, la libertà di manifestazione del pensiero con la condanna, però, di chi, italiano o no, vuole solo fomentare l'odio o impaurire.

Continuare come si sta facendo ora è solo un rischio e potrebbe mancare un lieto fine: a lungo andare si potrebbe infatti scoprire che l'uguaglianza auspicata a parole ma rara e ostacolata in ogni modo nei fatti non fa rima con contraddizione ma solo con illusione.

Appendice

Fare giornalismo multiculturale oggi: una serata con la redazione di CittàMeticcia

Il 19 maggio ho avuto l'opportunità di partecipare a una riunione della redazione di *CittàMeticcia*, l'unico giornale multiculturale interamente realizzato a Ravenna e uno dei pochi a essere sopravvissuti, non senza difficoltà, in Italia.

La città è molto attiva sul piano delle attività multiculturali: a radunare e coordinare i vari soggetti è la Casa delle Culture, passaggio obbligato per chiunque, straniero e non, voglia partecipare ad azioni concrete e dirette a favorire il dialogo tra persone di diversa provenienza. La Casa delle Culture è un centro interculturale nato nel 2001 su impulso delle amministrazioni comunali di Ravenna, Cervia e Russi: all'obiettivo primario di offrire servizi di formazione e supporto soprattutto ad insegnanti ed educatori alle prese con l'accoglienza di minori stranieri si sono aggiunte altre attività come i corsi di italiano, la mediazione linguistico – culturale scolastica, lo studio dei fenomeni migratori cittadini e l'appoggio alle nascenti associazioni straniere della città.

All'interno della Casa delle Culture trovano quindi ospitalità le varie associazioni rappresentative delle principali nazionalità presenti a Ravenna: tra queste c'è l'Associazione Città Meticcia che dal dicembre 1998 promuove, grazie a volontari italiani e stranieri, una serie di iniziative, da feste multietniche a laboratori e servizi specifici per le donne immigrate passando per il doposcuola dei bambini e corsi di varia natura come quelli di cucito, di informatica o di lingua italiana. Non ultimo, dal 2002, l'associazione Città Meticcia ha dato vita all'omonimo giornale, stampato ormai da 13 anni con regolare autorizzazione del Tribunale di Ravenna.

La mia partecipazione alla riunione di redazione ha coinciso con un momento particolare della città, quello delle elezioni comunali del 5 giugno, abbastanza combattute nonostante si tratti di una piccola realtà di provincia. Anche *CittàMeticcia* era in prima linea: non con i contenuti (il giornale, per sua natura, è naturalmente schierato con una certa fazione politica ma, nonostante questo, l'argomento è sempre stato trattato in modo neutrale) bensì con i suoi

stessi redattori. Alcuni di loro erano candidati nelle file di partiti e liste civiche e la direttrice, Federica Angelini, doveva seguire come giornalista le diverse campagne.

Ritengo che questo sia un aspetto importante, da non sottovalutare: come mi è stato poi ribadito dai presenti alla riunione, il giornale sta vivendo un periodo di crisi rispetto ai lustri degli anni passati proprio perché chi vi lavora ha “spiccato il volo”. L’errore che si potrebbe fare pensando alla redazione di un giornale *free press*, multiculturale e distribuito in una cittadina come Ravenna, è quello di immaginarsela come composta da persone sicuramente di diverse nazionalità ma scarsamente attive e interessate solo a realizzare per tempo un qualcosa che deve uscire con una scadenza fissa. Niente di più sbagliato: parlando con alcuni di loro ho scoperto che la redazione accoglie al suo interno persone diversissime, per età, lavoro e origini, e molto attive sul piano politico, del volontariato e dell’associazionismo. Questo traspare dagli argomenti trattati ogni mese dal giornale così come dagli eventi che le stesse persone organizzano in città o dal fatto di trovare i loro nomi sui volantini elettorali distribuiti per le strade.

Naturalmente avere tanti interessi rende le persone (e i gruppi da queste formate, come la redazione di un giornale), più ricche e aperte ma significa anche dover dedicare loro del tempo. Se agli interessi e agli impegni sommiamo il lavoro è chiaro che risulta difficile seguire un qualcosa che invece necessita pianificazione e date di consegna da rispettare. La crisi alla quale accennavo è dovuta anche a questo: la voglia di fare comunicazione multiculturale resiste ma è meno forte di prima. Le riunioni si diradano nel tempo, qualcuno se ne va, qualcuno rimane, aumentano le difficoltà. Nonostante questo *CittàMeticcia* sta resistendo, seppur negli anni si siano susseguiti alcuni colpi da schivare.

Ma andiamo con ordine: l’appuntamento è per giovedì 19 maggio, alle 21, al circolo Arci Dock 61. Non è una scelta casuale: il locale si trova in una delle zone più amate e allo stesso tempo criticate della città, la Darsena. Da anni al centro di opere di riqualificazione completate solo a metà, ospita alcuni degli spazi più famosi per la vita culturale di Ravenna. Qui da 10 anni si svolge il Festival della Culture, una grande festa organizzata nel mese di giugno dall’Associazione Città Meticcia. Il Festival si snoda attraverso una serie di appuntamenti, convegni e interventi di personalità dell’informazione, della cultura, dello spettacolo, tutti accomunati dal tema della multiculturalità e della diversità e tra gli organizzatori ci sono anche alcuni membri del giornale *CittàMeticcia*. Questo è un po’ il loro quartiere generale: mi rendo presto conto che si sentono come a casa perché qui non si incontrano solo per le riunioni di redazione ma anche per pianificare uno degli eventi più attesi e difficili della città.

Ad accogliermi sono quattro membri della redazione: il coordinatore Francesco Bernabini, Veronica Rinasti, Marco Fucci e Monika Poznanska. Il gruppo, tra coordinatori, redattori e collaboratori, conta una ventina di partecipanti, divisi quasi equamente tra italiani e stranieri anche se, mi fa notare Veronica, “per noi non esiste una differenza tra italiani e stranieri, è un concetto superato. Diciamo che siamo tutti un po’ stranieri”.

Ma quando è nato il giornale? Nel 2002 c’è stata una sorta di ricognizione della situazione con la creazione di un giornalino di ispirazione multiculturale autoprodotta dall’Associazione Città Meticcias per avviare un’esperienza redazionale tra italiani e stranieri in città. *CittàMeticcias* come lo conosciamo oggi ha visto la luce l’anno successivo, nel 2003, su iniziativa di Francesco Bernabini e Federica Angelini, e ha da subito incluso al suo interno persone straniere come Monika.

I fondatori erano e sono tutti impiegati dell’Ufficio Migrazione del Comune (oltre che, alcuni, volontari dell’Associazione), persone del settore che hanno a che fare quotidianamente con gli stranieri e le loro problematiche. L’obiettivo iniziale, mi spiega Francesco, “era quello di realizzare un giornale per un doppio target. Da un lato volevamo sensibilizzare la collettività, quindi sia gli italiani che gli stranieri, pubblicando approfondimenti sull’immigrazione che fossero distanti, nei contenuti, dall’informazione tradizionale appiattita sulla cronaca nera. Volevamo presentare una realtà più dinamica e sfaccettata. Dall’altro volevamo raggiungere gli stessi stranieri grazie a una rubrica multilingue, pubblicata nelle 5 – 6 lingue principali parlate in città, che contenesse le informazioni di servizio e di pubblica utilità che noi, come operatori del settore, sapevamo sarebbero state fondamentali per un’utenza straniera. Questo, tra i due target, era il principale. Oggi la situazione, paradossalmente, si è capovolta: quello che era il nostro obiettivo primario è stato eliminato per ragioni di budget e gli approfondimenti, che nel nostro disegno iniziale dovevano essere solo un ‘contenitore’, si sono espansi così tanto da diventare gli unici contenuti del giornale”.

Anche i redattori ammettono però che, nonostante tutto, *CittàMeticcias* non può essere paragonato agli altri giornali in circolazione: il modo di fare notizia e raccontare la realtà straniera è diverso. “Gli altri media” mi dice Monika “presentano l’immigrazione sempre in chiave negativa. Si tratta di un problema generale e globale perché la corsa al fatto eccezionale o alla spettacolarizzazione dell’evento negativo si ha in tutte le situazioni, non solo per gli stranieri. È innegabile, però, che nel loro caso è peggio.”

Il gruppo, negli anni, si è ampliato e oggi può contare su alcuni membri di spicco: lo scrittore algerino naturalizzato italiano Tahar Lamri, la collaborazione del giovane scrittore ravennate (ma di origini angolane) Antonio Dikele Distefano, balzato all’onore delle cronache

letterarie nel 2015 col romanzo “Fuori piove, dentro pure, passo a prenderti?”, inizialmente autopubblicato ma poi notato dalla casa editrice Mondadori, e del vignettista Gianluca Costantini, il cui contributo si spera diventi fisso.

“Nessuno di noi però è giornalista” mi spiega Francesco “siamo solo persone brave a scrivere, lo facciamo per passione”. L’unica giornalista del gruppo è Federica Angelini, la direttrice, membro anche della redazione del giornale *Ravenna&Dintorni* che, come scoprirò poi, è strettamente legato a *CittàMeticcia*.

Non a caso è lei a tenere le redini del giornale: mi ero infatti chiesta se avessero mai pensato di far diventare direttore o direttrice uno dei redattori stranieri considerato che oggi, dopo il caso di Domenica Canchano, pare possibile. Ma nessuno degli stranieri della redazione svolge la professione. Anche Monika, che in questo incontro rappresenta tutti i redattori stranieri, non è giornalista: “Sono stata coinvolta nel progetto immediatamente. Ricordo di aver partecipato, su invito di Federica e Francesco, anche alle prime riunioni. Io però non ho mai lavorato come giornalista, sono un’operatrice sociale. In Polonia ho scritto e collaborato con un giornale ma si trattava di un’attività che portavo avanti in contemporanea agli studi: non posso dire di essere giornalista. In redazione abbiamo avuto una ragazza straniera giornalista, veniva dal Perù e là svolgeva questa professione ... ma è stato l’unico caso in tutti questi anni e in Italia non si è mai iscritta all’Albo”.

L’assenza di studi o dell’esperienza da giornalista non sembra però rappresentare un peso: la redazione va avanti da ormai 13 anni e non sono mancate le collaborazioni. *CittàMeticcia* collabora infatti con Melting Pot, un progetto online nato negli anni ’90 su iniziativa di avvocati, docenti e operatori del settore, per raccontare il mondo delle migrazioni. Ha anche partecipato a un programma per il canale televisivo *E’ - TV Romagna* e fa parte del MIER, la Rete Media Interculturali Emilia Romagna.

Le problematiche e le difficoltà sono altre, non dipendenti dagli studi personali, e sono spesso ammesse candidamente dagli stessi redattori: nonostante, causa campagna elettorale, il gruppo presente all’incontro sia molto piccolo, riesco comunque a capire come lavori una redazione così particolare e quali siano stati i colpi inferti negli anni.

Il primo problema è l’indipendenza persa nel tempo: il giornale, finanziato dal Comune di Ravenna, è stato distribuito dalla nascita nel 2003 fino al giugno 2015 in diversi punti della città negli stessi dispenser del settimanale *free press Ravenna&Dintorni*, dal quale era però indipendente. Inizialmente i due giornali erano “fisicamente” uniti dal cellophane ma dopo pochi numeri anche questo è stato eliminato per ridurre i costi e dare un senso di indipendenza tra le due riviste.

Dall'estate 2015 le cose sono cambiate: *CittàMeticcia*, per fronteggiare importanti tagli di budget da parte del Comune, ha cominciato a essere distribuito all'interno del settimanale, come suo inserto. L'autonomia della redazione e della scelta dei contenuti è rimasta, la visibilità è aumentata perché *Ravenna&Dintorni* è largamente diffuso in città ma non sono mancati i problemi dovuti al fatto di dover rispettare gli spazi imposti da un nuovo soggetto. “Diventare inserto e non essere più un giornale autonomo ci ha creato problemi: prima di tutto *Ravenna&Dintorni* non ospita soltanto noi ma anche inserti di altra natura e contenuto, come quello sugli spettacoli in Romagna, gli eventi dei lidi in estate eccetera. Esistono delle date da rispettare e delle scadenze più stringenti perché, naturalmente, non possiamo uscire lo stesso giorno di un altro inserto. Poi abbiamo dovuto ridurre il numero di pagine, anche per motivi di budget: diciamo che i cambiamenti sono stati un incrocio di cause diverse. Così sono state eliminate le quattro pagine multilingue dedicate alle notizie di servizio che dovevano aiutare gli stranieri a districarsi nella burocrazia italiana e sono stati mantenuti tutti gli altri approfondimenti e le varie rubriche. La foliazione di *Ravenna&Dintorni*, inclusi gli inserti, è al massimo sulle 40 pagine, quindi non possiamo assolutamente sfiorare”.

Ridurre tutto a una questione di soldi può sembrare semplicistico ma, purtroppo, è così: “Il budget che ci veniva offerto inizialmente da parte del Comune era di 30.000 euro. Oggi siamo arrivati a 7.000. Si fa presto a fare i conti ... Stampare sulla carta costa tanto, troppo. Anche oggi”.

Le scadenze tassative sono un altro problema: è vero che nelle redazioni questa è la regola, perché la notizia più aspetta più invecchia, ma nel caso di *CittàMeticcia* le date sono dettate da soggetti esterni alla realtà di questo giornale. Così assisto alle frenetiche decisioni sulla struttura del prossimo numero, l'ultimo prima della pausa estiva: l'uscita è prevista per il 16 giugno, un giovedì, perché è quello il giorno della settimana in cui esce *Ravenna&Dintorni*. Gli articoli però non possono arrivare tardi: la chiusura definitiva è il 14, quindi i pezzi devono essere pronti al massimo per il 10. Non è cosa semplice: i redattori sono tutti impegnati in altre attività e poi c'è da preparare il Festival delle Culture. Il numero di giugno è il più particolare perché va dedicato in parte a questo evento: le pagine dovranno ospitare il programma ufficiale, gli eventi del pre Festival ma anche altri argomenti. In realtà i temi non mancano: ciascuno è specializzato in un argomento particolare, c'è chi si occupa prevalentemente di interviste, chi dell'attualità, chi della cultura. Monika, ad esempio, è molto interessata al tema delle donne e lo ha già sviluppato nei numeri precedenti.

Anche l'impaginazione è per buona parte autogestita: Veronica studia le diverse possibilità, decidendo l'ordine dei vari articoli, sapendo che le pagine, dopo i tagli, non possono essere più di otto e che non esiste pubblicità se non quella, a giugno, del Festival.

Si comunica in via informale e i nuovi media in questo hanno aiutato molto: è il coordinatore Francesco che commissiona agli assenti alcuni articoli, anche mediante semplici telefonate o gruppi su WhatsApp, senza bisogno di incontri diretti.

Un terzo aspetto è l'isolamento: *CittàMeticcia*, infatti, è sempre più sola nell'ambiente, altre esperienze simili nate nello stesso periodo non esistono più e manca un confronto diretto con chi vuole perseguire lo stesso obiettivo, quello di fare giornalismo multiculturale. “A fine anni '90, primi anni 2000, quasi ogni provincia della Regione aveva il suo giornale locale multiculturale. Oggi sono tutte realtà morte. Essenzialmente è ancora una volta questione di costi, poi di certo non va sottovalutato l'entusiasmo scemato rispetto alle origini. Negli anni il mondo della comunicazione è anche molto cambiato: il giornale oggi è un mezzo obsoleto, non paragonabile a quello dei primi anni 2000”. Faccio notare che oggi sicuramente la stampa è superata da altri media, come i social, i quotidiani online, i TG, ma la stampa resiste per il suo ruolo di approfondimento, per quei pezzi su argomenti spinosi o importanti che su internet non puoi trovare. Ma Francesco non è pienamente d'accordo: “La crisi della stampa è ormai strutturale, è proprio l'esperienza del giornalismo multiculturale che è cambiata ... e i giornali come il nostro ne hanno risentito molto”.

Che l'attenzione verso il tema sia calato è dimostrato dal crollo vertiginoso degli studi sull'argomento: è praticamente impossibile trovare qualcuno che si occupi, oggi, di giornalisti stranieri o realtà come quelle di *CittàMeticcia*. Lo stesso Francesco mi confida di essere rimasto molto stupito quando gli ho chiesto di partecipare a un loro incontro: “Era da 7 – 8 anni che non si faceva avanti un tesista!”.

La minore attenzione è dimostrata anche dall'assenza di fondi previsti negli ultimi anni per esperienze di giornalismo multiculturale. “Siamo nati grazie a un bando regionale e la Regione inizialmente ci finanziava. Anche gli altri giornali simili a noi sono nati nello stesso periodo per lo stesso motivo ma è da anni che non riceviamo più fondi. L'unico a ricevere degli aiuti, minimi, è il portale della rete MIER”.

La partecipazione è un altro problema da non sottovalutare. “Oggi è più difficile trovare persone che vogliono prendere parte a questa esperienza” mi spiega Francesco “qualche anno fa molti più stranieri volevano partecipare. La redazione era più numerosa, avevamo molte richieste di collaborazione. Di certo rispetto ad allora è cambiato il modo di scrivere: oggi siamo tutti “scrittori”, tutti scriviamo su Facebook, sui social, su WhatsApp ... non si cerca

più un approfondimento. Quello che noto è la mancanza di una nuova generazione disposta a raccontarsi: forse il problema è che nessuno è più disposto a farlo gratis e che le idee, una volta espresse su un giornale, oggi vengono pubblicate online. Rispetto al passato c'è più libertà di espressione ma si tratta di un'espressione più veloce, direi anche superficiale. Fino a qualche anno fa la scrittura richiedeva tempo, oggi invece tutto va veloce. Chi vuole più "perdere" tempo per scrivere un approfondimento o anche solo per incontrarsi una volta ogni 4 mesi? E non dimentichiamo che oggi i giornali sono sempre più di nicchia: si scrive per avere un seguito ma sulla carta non c'è nessuno che clicca "Mi piace" o che condivide il tuo articolo!".

Mai pensato, chiedo, di cambiare? Abbandonare la carta e aprire un blog? Forse si recupererebbe un po' di autonomia, le scadenze potrebbero essere più diluite nel tempo e si potrebbe essere maggiormente seguiti. Oggi, infatti, è molto difficile trovare *CittàMeticcica* online: se si digita il nome del giornale su Google si viene indirizzati al sito dell'Associazione che, però, non viene aggiornato dal 2010. Anche i PDF del giornale risalgono al numero di dicembre 2010 – gennaio 2011. Gli altri numeri dovrebbero essere disponibili sul sito del Comune ma trovarli è difficilissimo: Google non riesce a indicizzarli e non compaiono tra i risultati della ricerca. E nessuno, nel caso non riuscisse a ottenere il numero cartaceo, si preoccupa di contattare la redazione per riceverli via mail.

"In realtà a ogni riunione discutiamo sempre di questa cosa. Ma ancora una volta darsi una risposta è difficile" mi dice Monika. "Secondo me il blog potrebbe essere utile soprattutto per attirare dei giovani: oggi essere blogger va molto di moda. Vedi anche quello che sta succedendo coi libri: per fortuna resistono ma sono sempre più digitali o scaricabili online. La carta non attira più. Però è ancora una volta un problema di costi. Il sito dell'Associazione è stato abbandonato proprio per quello. Inoltre il blog è uno strumento vivo, non puoi crearlo, pubblicarci qualche articolo ogni tanto e lasciarlo abbandonato il resto del tempo: nel blog le persone commentano, condividono ... serve quindi qualcuno che lo segua costantemente, che venga minimamente retribuito, ma i soldi non ci sono. Noi potremmo farlo gratis ma non abbiamo tempo".

La "fuga" dal giornale, mi par di capire, non c'è stata solo da parte delle nuove generazioni: gli stessi redattori storici non sono più presenti come prima. "Ai tempi d'oro ci incontravamo spesso e il giornale usciva ogni 2 mesi. Poi il budget è diminuito e gli impegni aumentati: la famiglia, il lavoro, gli altri interessi hanno cominciato a richiedere tempo. Adesso il giornale, quando va bene, esce ogni 4 mesi: la volta scorsa, ad esempio, non ce l'abbiamo fatta per dicembre e siamo usciti a fine gennaio. Da allora non ci siamo più visti: il

primo incontro è stato oggi, per il numero di metà giugno. Ma, causa elezioni e altri problemi, in tanti hanno disertato”.

Infine, collegato al fatto che la redazione non ha modo di incontrarsi costantemente, c'è il problema della pianificazione strettamente fisica del giornale, la scelta dei temi e la loro disposizione. È vero che, come ho detto prima, i nuovi media in questo aiutano molto, permettendo una comunicazione immediata anche senza contatto diretto, ma è impossibile parlare di attualità se il giornale rischia di uscire anche 2 mesi dopo. “Prima di oggi” mi spiega Paolo “ci siamo incontrati a novembre. Solitamente gli incontri si svolgono in modo leggermente diverso da quello di stasera perché gli altri mesi non abbiamo il Festival al quale dedicare spazi. Negli incontri tradizionali facciamo tutti insieme un brainstorming di circa un'ora per far emergere un tema. Un tema che deve essere attuale, nel senso che ha tenuto banco per un po', ma che non deve essere trattato in modo troppo specifico perché il giornale esce mesi dopo. Per esempio, a novembre ci siamo incontrati per il numero che sarebbe dovuto uscire a dicembre ma che poi è stato pubblicato il 21 gennaio. Il tema scelto era la cittadinanza: in quel periodo si parlava tanto di questa nuova legge in discussione alla Camera ... poi non se ne è fatto nulla perché si è arenata al Senato ma allora l'approvazione sembrava a un passo. Il tema è stato discusso da diversi punti di vista ma chi leggeva a gennaio, anche se si trattava di articoli o interviste realizzate, come nel mio caso, a dicembre, non aveva l'impressione di un'informazione superata. L'anno scorso, ad esempio, abbiamo parlato di Rom ... il segreto è scegliere un tema attuale ma ampio e non specifico”.

L'incontro si chiude qui: nonostante i problemi siano tanti, non solo economici, non ho l'impressione di una sconfitta. Il solo fatto che *CittàMeticcias* sia riuscita a resistere per così tanti anni, a differenza di altri giornali simili, mi rincuora. Noto certamente un po' di delusione: a chi coordina o dirige un giornale che ha fatto nascere, vederlo cambiare così velocemente non fa piacere. Noto la delusione dovuta al mancato cambio generazionale ma anche all'impossibilità crescente di molti redattori storici (direttrice inclusa) di dedicarvi il tempo e la passione di un tempo.

Ma, mi viene da pensare, è il ciclo naturale delle cose: anche la stampa viene un giorno sì e l'altro pure dichiarata morta e superata, alcuni giornali hanno chiuso la versione cartacea mantenendo solo quella online ma i grandi nomi, seppur a fatica, resistono. *CittàMeticcias* avrà sicuramente altre sfide da affrontare e forse sarà costretta a fare quel passo che finora non ha mai voluto tentare: sbarcare su Internet. Il dito viene puntato principalmente contro il budget risicato ma, secondo me, c'è anche un po' di testardaggine e orgoglio personale: si vuole

dimostrare, agli altri e principalmente a se stessi, che si può andare avanti lo stesso, anche se si è legati a un mezzo antico come la carta.

E io per questo auguro a tutti loro di portare avanti questo sogno, nonostante tutto e nonostante tutti.

“Non cedere mai”: intervista a Domenica Canchano, prima giornalista straniera diventata direttrice di testata in Italia

Lei è la prima giornalista straniera a essere riuscita a diventare direttrice di una testata nel nostro Paese. Si è trattato di un percorso lungo e difficile: aveva già tentato questa strada ma il Tribunale di Torino non aveva accolto la richiesta. Può raccontarci come è riuscita, aiutata anche dall’Associazione Carta di Roma, a raggiungere infine questo importante traguardo?

Insistendo, non cedendo allo scoramento, consapevole che quello per cui stavamo combattendo era una “battaglia” di libertà che va ben al di là della mia persona e che investe uno dei diritti più importanti in Italia, in Europa e nel mondo: il diritto all’informazione. Supportata dalla tenacia di Giovanni Maria Bellu, dei colleghi dell’Associazione Carta di Roma e Ansi (Associazione Nazionale Stampa Interculturale), abbiamo riprovato, avanzando la richiesta al Tribunale di Roma che ha accolto le nostre ragioni.

L’articolo 21 della nostra Costituzione afferma che “Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero”. Si tratta di un principio riconosciuto da più parti anche a livello internazionale ed europeo. Ritiene che in Italia ci sia realmente una possibilità di manifestazione libera del pensiero per tutti o gli stranieri vengono discriminati in questo?

Recenti rapporti di organizzazioni internazionali non danno l’Italia ai primi posti quanto a libertà d’informazione. Le ragioni sono molteplici come le pressioni, spesso le minacce, rivolte ai tanti colleghi che in condizioni di crescente difficoltà portano avanti una informazione libera, che non fa sconti ai poteri. Queste difficoltà certamente accrescono per gli stranieri che il mercato continua a discriminare come professionisti e cittadini.

Lei è di origine peruviana ma vive da tempo in Italia, svolgendo la professione di giornalista e collaborando con diverse testate italiane. Ha avuto difficoltà a lavorare come giornalista in Italia perché straniera?

Certo non mi ha aiutato. Alcune difficoltà iniziali sono state oggettive: per prima cosa

acquisire la padronanza della lingua italiana. Ma la mia fortuna è stata quella di aver incontrato direttori che mi hanno offerto una chance, dandomi l'opportunità di fare la cronaca, base essenziale per un buon giornalismo: Enrico Pedemonte, ex direttore di *la Repubblica – Il Lavoro*, l'ex direttore del *Secolo XIX* Umberto La Rocca e Alessandro Cassinis.

Quali difficoltà incontrano gli stranieri che vogliono lavorare come giornalisti in Italia? Esiste un riconoscimento automatico dei titoli o si tratta di un percorso più complicato?

Alcune difficoltà sono oggi comuni ai tanti giovani che, in un mercato in crisi e sempre più deregolamentato, cercano ancora, con dedizione ed entusiasmo, di tentare la strada del giornalismo.

Gli stranieri a volte devono fare i conti con diffidenze malcelate, ostilità culturali che sono peraltro il segno di un presente che non brilla per inclusività non solo in Italia, ma in Europa. Fino a qualche anno fa i giornalisti non comunitari non potevano iscriversi all'Ordine dei Giornalisti, perché senza passaporto italiano. Oggi, deve essere ancora riformato l'articolo 3 delle legge italiana sulla Stampa, che non permette ai non comunitari di diventare direttori responsabili. Insomma, un percorso pieno di ostacoli.

Nessun automatismo: per essere iscritti all'albo dei pubblicisti c'è bisogno di aver scritto un certo numero di articoli e poi dare l'esame per l'iscrizione all'Ordine. I lavori fatti in altri Paesi non sono presi in considerazione, altrimenti ci si può iscrivere all'elenco speciale dei giornalisti stranieri.

Riguardo la comunicazione realizzata dagli stranieri, com'è la situazione dei media multiculturali in Italia?

Indubbiamente esistono alcune esperienze pilota, soprattutto nell'ambito dei social e sul web, ma in generale l'Italia, rispetto ad altre esperienze europee, sconta ancora dei ritardi, soprattutto nella carta stampata. Una felice eccezione al riguardo è la pagina *¡Génova Semanal!* del *Secolo XIX* dedicata alle comunità latino americane di Genova e della Liguria.

Lei è socia fondatrice dell'Ansi: può raccontarci in cosa consiste la vostra attività?

È nata nel febbraio del 2010 per rispondere alle esigenze di tutela sindacale, messa in rete e auto-organizzazione dei giornalisti di origine straniera o aspiranti tali. Lavoriamo per favorire

l'accreditamento, il radicamento territoriale, il rafforzamento istituzionale, l'accesso alle risorse e alle opportunità di formazione degli stessi operatori, anche attraverso lo scambio di buone pratiche a livello internazionale.

Come direttrice del sito dell'Associazione Carta di Roma analizza da vicino il racconto giornalistico e mediatico dell'immigrazione. Com'è la situazione? Si registrano numerose violazioni della Carta?

La situazione non è delle migliori. A dimostrarlo sono i titoli spesso "sparati" in prima pagina da giornali nazionali che mettono in risalto l'"immigrato" come criminale, portatore di insicurezza e di violenza. Nel suo lavoro quotidiano, l'Associazione Carta di Roma, oltre a promuove il codice deontologico giornalistico relativo a migranti, richiedenti asilo, rifugiati e vittime della tratta, monitora la correttezza dell'informazione, segnalando i casi, tanti, troppi, in cui questa correttezza viene meno, e a emergere sono vecchi stereotipi che più che alla testa si rivolgono alla "pancia" del lettore.

Quali sono le sue speranze per il futuro? Crede che questa vittoria possa aiutare altri giornalisti stranieri a seguire le sue orme?

La mia speranza è di poter continuare a svolgere questo lavoro che, nonostante tutte le difficoltà, resta ancora uno dei più affascinanti se fatto con passione, rispetto e tenacia. Quanto alla mia "vittoria", la considero importante non per la mia persona ma perché può dare una speranza concreta ad altri giornalisti stranieri che intendono rivendicare pari diritti, opportunità e dignità dei colleghi italiani.

Comunicare l'immigrazione: intervista a Giovanni Rossi dell'Associazione Carta di Roma¹¹⁶

Dal 2008 esiste un codice deontologico per comunicare al meglio l'immigrazione, la Carta di Roma, realizzata dall'Ordine dei Giornalisti e dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana in collaborazione con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR).

Da fine gennaio la Carta fa parte del Testo Unico dei doveri del giornalista, entrato in vigore il 3 febbraio, a 53 anni di distanza dalla legge sulla stampa del 1948. Il Testo Unico, realizzato su impulso del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, ha raccolto le diverse Carte deontologiche, prima troppo disperse e di difficile applicabilità. Lo stesso Ordine ha riconosciuto che ora sarà più semplice non solo conoscere le regole ma anche applicarle e vigilare sul loro rispetto. Nel caso in cui si decidesse di apportare modifiche non sarà più necessario scrivere nuove Carte o documenti ma basterà modificare il Testo Unico aggiungendo le nuove regole.

Ma, entrando nello specifico, la Carta di Roma viene rispettata? Ce ne parla Giovanni Rossi, ex Presidente della Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI) e membro dell'Associazione Carta di Roma, relatore di una giornata di formazione per giornalisti a Ravenna sul fenomeno migratorio.

L'Associazione è nata nel 2011 su volontà del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e della FNSI e svolge una serie di attività per promuovere l'attuazione della Carta di Roma.

La Carta, in realtà, non aggiunge nulla di nuovo: “Il rispetto degli stranieri a vario titolo protagonisti dell'informazione giornalistica” spiega Rossi durante l'intervento “è già richiesto dall'etica e dalla deontologia del professionista. La scarsa conoscenza del fenomeno migratorio da parte di numerose redazioni (dovuto anche al fatto che oggi sono tanti i motivi che portano le persone a fuggire, come i cambiamenti climatici, le carestie e così via, ma purtroppo non vi si presta la necessaria attenzione) hanno condotto alla scrittura di un documento che non si presentasse come un insieme di regole ma come strumento di dialogo e di facilitazione del lavoro”.

¹¹⁶ L'intervista è stata realizzata il 5 maggio scorso presso la Sala Buzzi del Comune di Ravenna, durante il convegno “Il racconto delle migrazioni in Emilia – Romagna”, ed è stata in parte pubblicata sul CompassUnibo Blog il 20 maggio 2016

In quest'ottica sono previsti controlli sulle violazioni, segnalazioni, un Osservatorio che analizzi sistematicamente tutti i servizi sul fenomeno migratorio, premi per casi particolarmente positivi e un glossario che fornisca un aiuto a chi si occupa della materia.

Molte delle norme contenute nella Carta erano già state specificate da precedenti documenti: la Carta dei doveri dei giornalisti, ad esempio, prevede alcuni principi di base come il dovere di rettifica, la presunzione di innocenza e il divieto di discriminazione.

“Eppure utilizzare i giusti termini risulta a tutt'oggi ancora complicato” fa notare Rossi “così come non si dovrebbero diffondere informazioni distorte capaci di provocare allarmi ingiustificati, danneggiando allo stesso tempo anche la credibilità dell'Ordine. Infine crescono i casi di anonimato per tutelare chi decide di parlare coi giornalisti: ad esempio, dovrebbero essere tutelate persone come gli eritrei, che vengono in Italia per fuggire da un servizio militare nel loro Paese obbligatorio e che dura tutta la vita. Un giornale che aveva realizzato un servizio su questi giovani non ha provveduto a nascondere le foto e i nomi dei protagonisti che hanno così subito ritorsioni: le famiglie rimaste nei Paesi d'origine sono state torturate e arrestate.

Infine ritengo che le cose potranno cambiare solo quando le redazioni saranno multietniche e dotate della dovuta sensibilità o quando il giornalista comincerà a dialogare con le associazioni specializzate in materia prima di realizzare un servizio”.

Al termine dell'intervento ho intervistato Giovanni Rossi per sapere qualcosa di più preciso sul racconto mediatico dell'immigrazione in Italia, soprattutto in un periodo come quello che stiamo vivendo, denso di eventi e discussioni sul tema immigrazione.

Dottor Rossi, quando ci si è resi conto che era necessario realizzare un codice deontologico (la Carta di Roma) per i giornalisti sulla comunicazione dell'immigrazione?

Non esiste una data precisa o un fattore scatenante che ha portato alla Carta di Roma. Il Codice ha visto la luce nel 2008 ma già negli anni precedenti era cresciuto tra i giornalisti un disagio riguardo il modo in cui il tema immigrazione era trattato: superficialità, razzismo, a volte inconsapevole e a volte voluto attraverso l'uso di termini dispregiativi, nessuna conoscenza del tema e di come affrontarlo attentamente. Bisogna ricordarsi che quando parliamo di immigrazione non stiamo parlando di cose ma di persone e sono necessari attenzione e delicatezza.

Possiamo dire che dal 2000 al 2008 c'è stato un crescendo di richieste per la definizione di una Carta che fornisse delle indicazioni di lavoro. La Carta di Roma non deve essere una serie di vincoli ma uno strumento per lavorare al meglio.

I titoli “sparati” e l'attenzione eccessiva per la nazionalità nel caso di fatti di cronaca con stranieri protagonisti non sono una novità per l'Italia: negli anni '50-'60 succedeva lo stesso ma coi meridionali dei quali si indicava la provenienza napoletana o siciliana e così via. Per questo è necessario aumentare il livello del linguaggio utilizzato.

Un fattore scatenante che ha portato all'immediata nascita della Carta dunque non esiste, si tratta piuttosto di una serie di eventi che hanno provocato grandi spostamenti di persone. Il primo grande “evento”, la nave Vlora arrivata a Bari nel 1991 e carica di persone in fuga dalla guerra in Jugoslavia, è stato il primo segnale. Tutti questi fatti, prima letti solo in chiave politica, legati alle cadute dei regimi o al crollo del comunismo, sono stati poi riletti e compresi in un'altra ottica e si è avuta la necessità di dare una risposta.

Stiamo vivendo un periodo “caldo” dal punto di vista migratorio: le violazioni della Carta stanno aumentando o nulla è cambiato rispetto agli anni passati?

Si sono visti dei miglioramenti nel linguaggio: sono scomparse espressioni come “extracomunitario” e “vu cumprà” mentre, purtroppo, continua a resistere il termine “clandestino”. Anche i giornali schierati contro l'immigrazione sono sempre più attenti, c'è vergogna oggi a utilizzare certe parole.

Si registrano ancora errori ed enfattizzazioni ma qualcosa si sta muovendo: i titoli magari continuano a essere ‘sparati’ per attirare l'attenzione del lettore ma nei pezzi il linguaggio utilizzato risulta spesso appropriato.

Stanno aumentando inoltre i rapporti tra le redazioni e le associazioni che si occupano di immigrazione: anche questo è un passo avanti.

Ma dato che le violazioni continuano a esistere, l'Associazione Carta di Roma interviene chiedendo un incontro con chi ha sbagliato per far capire come l'argomento andrebbe invece trattato: se la violazione è molto grave parte una denuncia all'Ordine dei Giornalisti che, attraverso il Consiglio di Disciplina, irroga una sanzione per violazione delle Carte deontologiche che può andare da un richiamo fino alla radiazione.

La Carta, anche attraverso il Glossario e le linee guida, parla chiaro: lo straniero va rispettato come persona, riferendosi a lui nel modo più opportuno. Perché molti

giornalisti continuano però a utilizzare termini inappropriati, pur sapendo di violare le regole? Si tratta di mancanza di sensibilità o di scarsa conoscenza?

Non voglio denigrare la mia categoria ma molti colleghi, specie giovani precari e collaboratori, non hanno una formazione professionale adeguata e non conoscono bene le regole deontologiche: per questo motivo è stata introdotta recentemente, novità assoluta per la nostra categoria, la formazione professionale obbligatoria.

In secondo luogo è cambiato anche il modo di lavorare: dove esistono ancora le redazioni c'è una corsa alla produzione in stile catena di montaggio, bisogna prestare attenzione anche a compiti non giornalistici come la grafica o l'impaginazione. Il giornalista è quindi stressato e, dovendo lavorare velocemente, perde di vista l'attenzione e la precisione. Si tratta di una critica rivolta più che altro agli editori perché sono loro i primi responsabili.

Molti giornalisti scrivono fuori dalle redazioni, privi di strumenti, sottopagati, obbligati a fare molte cose e senza tempo per verificare e riflettere: le violazioni in questo caso non sono intenzionali.

Infine le convinzioni ideologiche e politiche: il giornalista è libero, può essere di qualsiasi schieramento politico, ma deve raccontare correttamente i fatti senza piegarli alle sue convinzioni. Alcuni pensano che la propria opinione faccia parte della notizia ma non è così!

La Carta invita a riflettere sull'uso delle parole: riferirsi a una persona come "rifugiato" è diverso che dire "migrante irregolare". Si potrebbe obiettare che sono le gesta concrete a risolvere le cose, soprattutto in un periodo come quello attuale. Lei crede che il linguaggio possa cambiare la visione del fenomeno migratorio?

Il linguaggio è uno strumento per formare certi atteggiamenti: se una popolazione è bombardata da titoli, articoli e programmi allarmistici di natura infondata, questi provocheranno una paura a sua volta infondata.

Se si dice "Siamo invasi", ma non è vero, si generano allarmismi. Se si raccontano le cose come stanno, supportandole con dati reali e precisi, le persone si fanno convinzioni corrette su quello che accade.

Si veda l'esempio della criminalità: si dice sempre che gli stranieri delinquono di più degli italiani ma leggendo i dati si scopre che non è vero! Molto spesso dietro a gesta criminali ci sono organizzazioni italiane che sfruttano gli stranieri, come la mafia.

Bisogna rappresentare la realtà per quel che è e il linguaggio è utile per creare un popolo consapevole, evitando gli allarmismi inutili ma senza sottovalutazioni: la realtà non va nascosta e se il pericolo c'è non per questo non va comunicato. Il giornalista deve dunque cercare di raccontare la realtà mettendo la persona in grado di comprenderla con la propria testa, senza essere condizionata.

L'immigrazione viene rappresentata solitamente in chiave negativa, raramente si mostrano esempi positivi e quando lo si fa non si rinuncia a toni quasi di eccezionalità. È la logica della cattiva notizia che fa ascolto?

È così: la notizia cattiva fa notizia. Si ritiene che la notizia positiva non vada conosciuta a meno che non si tratti di un fatto eclatante. Il fatto negativo è eccezionale e va raccontato ma non è sempre vero: si veda il caso della Germania inizialmente aperta all'accoglienza. C'era un aspetto positivo in questa politica: sarebbero arrivati molti lavoratori disposti a fare quello che i tedeschi non fanno più. Ma non mancano anche aspetti negativi: alcuni imprenditori hanno visto negli stranieri dei lavoratori da pagare meno.

Di ogni fatto va dunque raccontato tutto: il lato positivo e quello negativo, senza nascondere nulla. La stessa Carta di Roma lo afferma: non bisogna enfatizzare e vanno usati dati reali.

Andrebbe raccontato, ad esempio, che in certe città il centro si è animato grazie agli stranieri e alle loro attività commerciali, come Bologna. Certo, anche in questo caso si possono rilevare degli aspetti negativi ma va riconosciuto che certe aree, altrimenti deserte, oggi sono vive grazie a loro. Altri aspetti positivi, specie sul piano economico, non mancano: ad esempio molti lavoratori stranieri pagano i contributi all'INPS utili per pagare, a loro volta, le pensioni dei nostri pensionati, dato che ci sono pochi giovani lavoratori.

Certamente sono notizie che danno fastidio a chi ha certe posizioni e vuole vincere facile facendo leva sulle paure delle persone!

Italia al confronto con gli altri Paesi Europei: com'è la situazione? Negli altri Stati si tende a rappresentare meglio l'immigrazione?

In certi Paesi abituati da più tempo al fenomeno migratorio, come quelli del Nord Europa, teoricamente va meglio. Dall'altro lato però l'Italia ha meno controlli. Infatti dal Nord molti

stranieri ridiscendono verso Sud, non nei loro Paesi d'origine ma in Italia, proprio perché ci sono meno controlli mentre gli altri Stati sono più rigidi.

Al Nord in passato c'era più disponibilità e integrazione che da noi ma l'aumento dei flussi e la preoccupazione dell'opinione pubblica hanno portato a un restringimento delle politiche.

Tutta l'Europa ha ormai dei problemi, anche più dell'Italia: si veda l'Ungheria con i suoi atteggiamenti xenofobi che originano non dai partiti d'opposizione ma dal Governo stesso!

La Carta si preoccupa anche dell'immigrazione raccontata dai diretti interessati, prevedendo tutele per chi compare in servizi giornalistici. Si può dire che gli stranieri hanno, nel nostro Paese, un reale diritto di parola?

Teoricamente lo straniero non va discriminato nella sua manifestazione del pensiero ma di fatto lo è: è difficile, quando succede qualcosa, che i giornalisti ascoltino gli stranieri o almeno le loro associazioni o organizzazioni di rappresentanza (come le comunità islamiche o le associazioni rappresentative specialmente dei cittadini dell'Est).

Quando il giornalista lascia la parola allo straniero deve prestare attenzione: un conto è intervistare i cittadini dell'Est Europa o di Paesi tendenzialmente democratici, altra cosa persone che provengono da Paesi dove hanno lasciato la famiglia o dove subiscono persecuzioni, come l'Eritrea. L'intervista è possibile ma bisogna garantire l'anonimato, altrimenti lo straniero rischia rappresaglie su di sé e la famiglia: pur non volendo il giornalista può provocare grossi guai.

E se il giornalista fosse uno straniero? È semplice per uno straniero svolgere la professione in Italia?

Lo straniero in Italia non può essere direttore di un giornale, lo impone la legge sulla stampa del 1948 che richiede la cittadinanza italiana. La Carta di Roma ha combattuto una battaglia per questo: oggi una giornalista straniera è direttrice del sito dell'Associazione Carta di Roma. Il tribunale aveva prima respinto la richiesta ma poi l'ha accettata con una nuova interpretazione della vecchia legge del 1948. I giornalisti stranieri che lavorano qui hanno però un problema in più: il settore dell'editoria è in piena crisi, è difficile essere pagati e quasi sempre si lavora come collaboratori. Gli stessi italiani faticano, figurarsi gli stranieri: a meno che non si tratti di firme importanti, il semplice professionista fatica a inserirsi.

Per questo all'interno della Federazione Nazionale della Stampa è nata l'Associazione Stampa Interculturale che si occupa dei giornalisti stranieri, per consentire loro di muoversi sullo stesso piano degli italiani, con gli stessi diritti e le stesse opportunità, benché minime.

Per concludere: quali sono i prossimi passi che muoverà l'Associazione?

L'Associazione Carta di Roma continuerà sulla sua strada: monitorerà la situazione, favorirà le relazioni con le redazioni e i giornalisti, segnalando errori e violazioni e dando spiegazioni su come svolgere la professione.

Continuerà con incontri di formazione nelle diverse città italiane, intensificherà i rapporti con le associazioni dedicate all'immigrazione, allargherà il fronte di chi si occupa di queste tematiche, favorendo le relazioni tra i giornalisti e le associazioni per un flusso reciproco di informazioni così da aiutare tutti a fare al meglio il proprio lavoro.

Ringraziamenti

Questo lavoro non segna solo la fine di una ricerca durata mesi, piacevole e allo stesso tempo sofferta, ma anche la fine di un percorso e, oserei dire, di una importante fase della mia vita.

Momenti tristi e felici hanno segnato questi anni e mi hanno aiutato a crescere e maturare: ritengo sia doveroso ringraziare tutte le persone che mi sono state a fianco, che mi hanno sostenuto di giorno in giorno, compagne di risate ma anche di conforto quando ce n'era più bisogno. Molte fanno parte da sempre della mia vita, altre sono entrate successivamente ma tutte hanno lasciato un segno e spero possa essere così ancora a lungo.

Prima di tutto voglio ringraziare chi ha contribuito concretamente alla stesura della tesi pur non conoscendomi: la redazione di *CittàMeticcia* nella persona del coordinatore Francesco Bernabini, Giovanni Rossi e Domenica Canchano. Tutti loro mi hanno dedicato del tempo, hanno risposto alle mie domande e chiarito i miei dubbi ed è grazie alla loro gentilezza che la tesi ha, nella parte finale, un'appendice secondo me importante e che caratterizza tutto il lavoro. Ringrazio anche tutte le altre persone che si sono rese disponibili con i loro consigli o che mi hanno inviato materiale altrimenti introvabile, come Viorica Nechifor di ANSI.

Per il sostegno “extra – universitario” e le risate assicurate un grazie alle Basiliche, alle Convittare e a Giulia. Un ringraziamento speciale a Marta che ascolta sempre i miei sfoghi, nel bene e nel male, e alle nostre telefonate senza fine, un vero toccasana.

Un ringraziamento speciale va alla mia famiglia che è la dimostrazione del detto “pochi ma buoni”: grazie ai miei zii e ai loro spunti che mi hanno permesso di orientarmi all'inizio del lavoro. Un grazie speciale a Michelino, ai suoi sorrisi e alle sue vocali, perché senza non saprei come fare.

Un grazie a me, che mi sottovaluto sempre: per una volta voglio invece credere in me stessa e riconoscere le mie capacità per cui il “grazie al mio cervello” non me lo può togliere nessuno.

Infine il ringraziamento più importante, a una persona che c'è sempre stata e sempre ci sarà: la mia mamma. Grazie è l'unica cosa che posso dirti, perché racchiude tutto il resto: se sono ancora in piedi lo devo solo a te.

Bibliografia

Aduc, *La Rai taglia la redazione a Shukran, il notiziario sull'immigrazione ridotto a 10 minuti*, 19 novembre 2007,

http://www.aduc.it/notizia/rai+taglia+redazione+shukran+notiziario+sull+39_95373.php (consultato il 20 agosto 2016)

Alvaro Francesco, *Il rapporto di lavoro giornalistico*, Giuffrè Editore, Milano, 2010

Amnesty International, *Rapporto 2015 – 2016. La situazione dei diritti umani nel mondo*, infinito edizioni, Formigine (MO), 2016

Associazione Carta di Roma, *I giornalisti stranieri potranno diventare direttori di testata. Ansi: “Adesso i Tribunali si adeguano”*, 13 marzo 2014,

<http://www.cartadiroma.org/news/i-giornalisti-stranieri-direttori/> (consultato il 16 luglio 2016)

Associazione Carta di Roma, *Media e diversità. Ansi e Asgi ancora una volta contro la discriminazione dei giornalisti stranieri*, 13 aprile 2015,

<http://www.cartadiroma.org/news/giornalisti-stranieri-ricorso-di-ansi-e-asgi/> (consultato il 16 luglio 2016)

Associazione Carta di Roma, *“Non cittadini”. Per il Tribunale di Torino i giornalisti stranieri non possono diventare direttori di testate*, 19 giugno 2014,

<http://www.cartadiroma.org/news/tribunale-di-torino-direttori-stranieri/> (consultato il 16 luglio 2016)

Associazione Carta di Roma, *Direttori stranieri: Ansi e Cospe chiedono abrogazione legge su cittadinanza al ministero della Giustizia*, 23 luglio 2014,

<http://www.cartadiroma.org/news/direttori-stranieri-ansi-e-cospe/> (consultato il 16 luglio 2016)

Associazione Carta di Roma, *Giornalisti italiani e stranieri insieme per consentire anche ai colleghi con passaporto extracomunitario di poter dirigere una testata*, 26 giugno 2015,

<http://www.cartadiroma.org/news/giornalisti-italiani-e-stranieri-insieme-per-consentire-anche-ai-colleghi-con-passaporto-extracomunitario-di-poter-dirigere-una-testata/> (consultato il 16 luglio 2016)

Associazione Carta di Roma, *Giornalista non comunitaria per la prima volta direttore di una testata italiana*, 7 agosto 2015,

<http://www.cartadiroma.org/osservatorio/giornalista-non-comunitaria-direttore-di-una-testata-italiana/> (consultato il 16 luglio 2016)

Barbera Augusto e Fusaro Carlo, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2014

Belardelli Giovanni, *Ma le paure vanno comprese*, Corriere della Sera, 10 settembre 2015, pagina 9

Bernabini Francesco, *Il diritto sulla cittadinanza degli altri*, CittàMeticcica, Gennaio 2016, Anno 14, Numero 56, Pagina I

Bernabini Francesco, *Italiani per cultura o per nascita*, CittàMeticcica, Gennaio 2016, Anno 14, Numero 56, Pagina II

- Caggiano Giandonato, *I percorsi giuridici per l'integrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014
- Caggiano Giandonato, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015
- Caizzi Ivo, *Piano Ue – Ankara. Tre miliardi di aiuti per gestire i profughi*, Corriere della Sera, 16 Ottobre 2015, Pagina 11
- Calafà Laura, *Lavoro degli stranieri*, Annali VIII, 2015
- Calamia Antonio M., Di Filippo Marcello, Gestri Marco (curr.), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, CEDAM, Padova, 2012
- Calvanese Ernesto, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi. La rappresentazione dello straniero nel racconto giornalistico*, FrancoAngeli, Milano, 2011
- Cassese Sabino, *Una lezione di realismo su rifugiati e migranti*, Corriere della Sera, 19 marzo 2016, pagina 29
- Cazzullo Aldo, *Migranti, il dilemma del parco*, Corriere della Sera, 23 settembre 2015, pagina 21
- Centin Benedetta, *“Una tassa sui gay”: la nuova boutade del sindaco Formaggio*, Corriere del Veneto, 30 agosto 2015, pagina 6
- Corsi Cecilia, *Straniero (diritto costituzionale)*, Annali VI, 2013
- Corte Maurizio, *Comunicazione e giornalismo interculturale. Pedagogia e ruolo dei mass media in una società pluralistica*, CEDAM, Padova, 2006
- Corte Maurizio, *Giornalismo interculturale e comunicazione nell'era digitale: il ruolo dei media in una società pluralistica*, CEDAM, Padova, 2014
- Crepaldi Gabriella, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, Foro amministrativo, 2012, 5, p. 1064 ss.
- Dal Lago Alessandro, *Non – persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, 2009
- D'Ascia Lorenzo, *Diritto degli stranieri e immigrazioni. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè Editore, Milano, 2009
- Del Punta Riccardo, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2015
- De Romanis Veronica, *Il modello Merkel. Regole, non solo aiuti*, Corriere della Sera, 10 settembre 2015, pagina 36
- D'Orazio Giustino, *Lo straniero nella Costituzione Italiana*, CEDAM, Padova, 1992
- Fubini Federico, *La spinta dei rifugiati al Pil*, Corriere della Sera, 10 settembre 2015, pagina 9
- Galli della Loggia Ernesto, *Noi e l'islam. Niente tolleranza a senso unico*, Corriere della Sera, 7 ottobre 2015, pagina 33
- Gardini Gianluca, *Le regole dell'informazione: dal cartaceo al bit*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014

Gianfrancesco Eduardo e Rivosecchi Guido, *La disciplina delle professioni tra Costituzione italiana ed ordinamento europeo*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di Pinelli e Treu, Bologna, 2010, 277 ss.

Gianniti Pasquale (a cura di), *La CEDU e il ruolo delle Corti. Globalizzazione e promozione delle libertà fondamentali*, Zanichelli Editore, Bologna, 2015

Grisolia M. Cristina, *Libertà di informazione e ordine dei giornalisti alla luce della riforma degli ordinamenti professionali*, Rivista AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti 4/2012, 2012

Il Fatto Quotidiano, *Meloni, "stop immigrati Islam". Ufficio governo: "No stereotipi". Lei: "Censura"*, 2 settembre 2015,

<http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/09/02/meloni-stop-immigrati-islam-ufficio-governo-no-stereotipi-lei-censura/2002406/> (consultato il 28 agosto 2016)

Lai-momo e Centro Studi e Ricerche Idos, *Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione*, Tipografia Litosei, Rastignano (BO), 2012

Lévi Bernard – Henri, *Profughi in Europa. Tanta disinformazione e pochi diritti*, Corriere della Sera, 26 agosto 2015, pagina 29

Mannucci Marina, *Pensieri sparsi sulla schiuma del mondo. Rifugiati e diritto di asilo*, CASA PREMIUM, Aprile 2016, Numero 105, Pagina 68-73

Meli Anna (a cura di), *Media, Europa e diversità. Idee e proposte per lo scenario italiano*, FrancoAngeli, Milano, 2015

Memmo Daniela, *Cittadini e stranieri nel diritto privato della modernità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012

Mezzetti Luca, *Diritti e doveri*, Giappichelli Editore, Torino, 2013

Mezzetti Luca (cur.), *Codice dei diritti umani*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015

Nascimbene Bruno (cur.), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, 2004

Nascimbene Bruno, *Straniero (diritto internazionale)*, Annali VI, 2013

Nascimbene Bruno, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2013

Natale Maria Serena, *Diffidenza e partiti xenofobi. Anche nel Nord "solidale" vacilla lo spirito di assistenza*, Corriere della Sera, 10 settembre 2015, pagina 5

Orofino Marco, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014

Pace Alessandro e Manetti Michela, *Art.21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, Zanichelli Editore, Bologna, 2006

Papuzzi Alberto, *Professione giornalista*, Donzelli, Roma, 2010

Peacelink, *Il massacro di Erba e il massacro dell'informazione in Italia*, 17 giugno 2007

<http://www.peacelink.it/mediawatch/a/22027.html> (consultato il 23 agosto 2016)

Polchi Vladimiro, *Immigrati: giornalisti sì, ma agli stranieri è vietato diventare direttori*, 19 giugno 2014, http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2014/06/19/news/giornalista_di_serie_b-89458581/?refresh_ce (consultato il 7 agosto 2016)

Poljac Anida, *Con la cittadinanza potrò viaggiare*, CittàMeticcia, Gennaio 2016, Anno 14, Numero 56, Pagina III

Presazzi Enrico, *Lavori socialmente utili? No grazie. Ora i profughi cercano uno stipendio*, Corriere del Veneto, settembre 2015, pagina 3

Qelsi Quotidiano, *Il mostro sbattuto in prima pagina e la figuraccia di Alfano*, 17 giugno 2014, <http://www.qelsi.it/2014/il-mostro-sbattuto-in-prima-pagina-e-la-figuraccia-di-alfano/> (consultato il 23 agosto 2016)

Rebotti Massimo, *Salvini: se serve ne ospito uno. Mica parlo solo ai bergamaschi*, Corriere della Sera, 11 settembre 2015, Pagina 9

Redattore Sociale (cur.), *Parlare civile. Comunicare senza discriminare*, Bruno Mondadori, Milano, 2013

Redazione Online Corriere della Sera, *Meloni: «Il governo mi censura». Palazzo Chigi chiede spiegazioni*, 15 settembre 2015, http://www.corriere.it/politica/15_settembre_02/razzismo-meloni-unar-il-governo-mi-censura-palazzo-chigi-chiede-spiegazioni-682d325c-51ad-11e5-addb-96266eadb506.shtml (consultato il 28 agosto 2016)

Redazione Online Corriere della Sera, *Migranti, Juncker: «Avanti così e li redistribuiamo a fine secolo»*, 12 novembre 2015, http://www.corriere.it/esteri/15_novembre_12/renzi-malta-sicuro-stabilita-l-italia-rispetta-regole-1e970552-8932-11e5-9216-e8e41772d34a.shtml, [corriere.it](http://www.corriere.it) (consultato il 12 marzo 2016)

Rossi Emanuele, Biondi Dal Monte Francesca, Vrenna Massimiliano (curr.), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013

Sarti Mauro, *Il giornalismo sociale*, Carocci, Roma, 2007

Sarzanini Fiorenza, *Il fallimento del piano europeo*, Corriere della Sera, Pagina 3, 28 Ottobre 2015

Sarzanini Fiorenza, *I governi UE litigano mentre i profughi continuano a morire*, Corriere della Sera, 20 febbraio 2016, pagina 29

Scovazzi Tullio, Citroni Gabriella (curr.), *Corso di diritto internazionale. Parte III. La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè Editore, Milano, 2013

Scovazzi Tullio (cur.), *Corso di diritto internazionale. Parte I. Caratteri fondamentali ed evoluzione storica del diritto internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2014

Sorace Domenico, *Diritto delle pubbliche amministrazioni: una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2014

Stranieri in Italia, *"Basta immigrazione dai Paesi musulmani", Giorgia Meloni alle Crociate*, 29 giugno 2015, <http://www.stranieriinitalia.it/attualita/attualita/attualita-sp-754/qbasta-immigrazione-dai-paesi-musulmaniq-giorgia-meloni-alle-crociate.html> (consultato il 28 agosto 2016)

Stranieri in Italia, *Rom feccia della società, il leghista Buonanno condannato per discriminazione*, 20 aprile 2016,

<http://www.stranieriinitalia.it/uncategorized/rubriche/sos-razzismo/rom-feccia-della-societa-il-leghista-buonanno-condannato-per-discriminazione.html> (consultato il 21 agosto 2016)

Strozzi Girolamo (cur.), *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015

Tanzi Attila, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2016

UNAR, *Parità di trattamento e uguaglianza in Italia. Un anno di attività contro ogni forma e causa di discriminazione*, Armando Editore, Roma, 2011

Zaccaria Roberto, Valastro Alessandra, Albanesi Enrico, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, CEDAM, Padova, 2013

Zapperi Cesare, *Immigrati, fra gli italiani crescono i timori*, Corriere della Sera, 15 settembre 2015, pagina 5

Il rigetto del Tribunale di Torino per la registrazione del periodico Prospettive Altre e il ricorso di ANSI – ASGI – Canchano contro il Ministero della Giustizia e il Presidente del Tribunale di Torino mi sono stati forniti da Viorica Nechifor, Presidente di ANSI.

Sitografia

Abruzzo Franco, *Codice deontologico generale delle professioni di giornalista*,
<http://www.francoabruzzo.it/document.asp?DID=12206> (consultato il 13 agosto 2016)

Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali e Consiglio Europeo, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, 2014,
http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_it.pdf (consultato il 2 aprile 2016)

Amnesty International Italia, *Agenda in 10 punti per i diritti umani in Italia*, 2016,
<http://www.amnesty.it/flex/FixedPages/pdf/Agenda10punti.pdf> (consultato il 3 giugno 2016)

ANSI, <http://ansi-intercultura.over-blog.it/> (ultima consultazione il 18 agosto 2016)

ANSI, *Giornalista non comunitaria non può essere riconosciuta come direttrice responsabile di una testata da registrare presso il Tribunale di Genova*, 2011,
<http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2014/marzo/lett-ansi-unar-dir-giorn.pdf> (consultato il 2 luglio 2016)

Assemblea Costituente, *Seduta antimeridiana di lunedì 14 aprile 1947*, 1947,
http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed087/sed087nc_2801.pdf
Associazione Carta di Roma, <http://www.cartadiroma.org/> (consultato il 18 luglio 2016)

Associazione Carta di Roma, *Linee guida per l'applicazione della Carta di Roma. Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo*, 2012,
http://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2012/12/LineeGuida_Carta_Roma.pdf (consultato il 20 agosto 2016)

Associazione Carta di Roma, *Notizie di confine. Terzo rapporto Carta di Roma 2015*, 2015,
http://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2015/12/Rapporto-2015_-cartadiroma.pdf (consultato il 21 agosto 2016)

Associazione Carta di Roma, *Linee guida per l'applicazione della Carta di Roma. Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo*, 2015,
http://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2012/12/Linee-guida-per-lapplicazione-della-Carta-di-Roma_edizione-2015.pdf (consultato il 22 agosto 2016)

AA.VV., *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, 2009,
<http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200910/index.html> (consultato il 30 marzo 2016)

Caritas Italiana, *La primavera dei profughi e il ruolo della rete ecclesiale in Italia*, 2016,
http://www.caritasitaliana.it/caritasitaliana/allegati/6316/La_primavera_dei_profughi_aprile2016.pdf (consultato il 27 agosto 2016)

Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e Federazione Nazionale della Stampa Italiana, *Carta dei doveri del giornalista*, 1993,
<http://www.odg.it/content/carta-dei-doveri-del-giornalista> (consultato il 31 luglio 2016)

Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e Federazione Nazionale della Stampa Italiana, *Carta di Roma. Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti*, <http://www.cartadiroma.org/cosa-e-la-carta-di-roma/codice-deontologico/> (consultato il 14 agosto 2016)

Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, *Linee guida di riforma dell'ordinamento giornalistico*, 2012, http://www.odg.it/files/linee%20guida%20sulla%20riforma%20professionale_0.pdf (consultato il 3 agosto 2016)

Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, *Testo unico dei doveri del giornalista*, 2016, <http://www.odg.it/content/testo-unico-dei-doveri-del-giornalista-la-versione-finale> (consultato il 25 luglio 2016)

Corte Costituzionale, *Sentenza n. 120/1967*, 1967, <http://www.giurcost.org/decisioni/1967/0120s-67.html> (consultato il 20 giugno 2016)

Corte Costituzionale, *Sentenza n. 11/1968*, 1968, <http://www.giurcost.org/decisioni/1968/0011s-68.html> (consultato il 20 giugno 2016)

Corte Costituzionale, *Sentenza n. 98/1968*, 1968, <http://www.odg.mi.it/node/437> (consultato il 20 giugno 2016)

Corte Costituzionale, *Sentenza n. 54/1979*, 1979, <http://www.giurcost.org/decisioni/1979/0054s-79.html> (consultato il 22 giugno 2016)

Corte Costituzionale, *Sentenza n. 148/2008*, 2008, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2008&numero=148> (consultato il 22 giugno 2016)

Corte Costituzionale, *Sentenza n. 306/2008*, 2008, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2008&numero=306> (consultato il 22 giugno 2016)

Corte Costituzionale, *Sentenza n. 250/2010*, 2010, <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=250> (consultato il 22 giugno 2016)

Corte di Cassazione III Sezione Civile, *Sentenza n. 10504 del 7 maggio 2009, Pres. Betti, Rel. Talevi*, 2009, <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2009/luglio/sent-cass-10504-2009.pdf> (consultato il 5 agosto 2016)

COSPE, *Libertà di stampa e discriminazione razziale. Rassegna sulla normativa in materia e analisi sul ruolo dei codici di condotta in Italia*, 2003, <http://www.cestim.it/argomenti/08media/2003-cospe-liberta-di-stampa-e-discriminazione-razziale.pdf> (consultato il 16 agosto 2016)

Favilli Chiara, *Immigrazione (diritto dell'Unione Europea)*, 2012, [http://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione-dir-ue_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/immigrazione-dir-ue_(Diritto-on-line)/) (consultato il 24 luglio 2016)

Fiorini Alessandro, *Italia condannata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo - Sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 2012, <http://www.meltingpot.org/Italia-condannata-dalla-Corte-europea-dei-diritti-dell-uomo.html#.V3VdaNKLR0s> (consultato il 16 maggio 2016)

Fortress Europe, *CIE: il Tar annulla la circolare Maroni della censura*, 2012, <http://fortresseurope.blogspot.it/2012/05/cie-il-tar-annulla-la-circolare-maroni.html> (consultato il 7 giugno 2016)

La Città Nuova, <http://lacittanuova.milano.corriere.it/> (ultima consultazione il 18 agosto 2016)

Melting Pot, *Sentenza del Tribunale di Padova n. 206 del 17 febbraio 2012 “Un sindacalista negro è una barzelletta”. Imprenditore edile condannato per diffamazione ed ingiuria a sfondo razziale contro un sindacalista di colore della CGIL*,

<http://www.meltingpot.org/Sentenza-del-Tribunale-di-Padova-n-206-del-17-febbraio-2012.html#.V6CA5tKLR0s> (consultato il 13 agosto 2016)

Metropoli, <http://temi.repubblica.it/metropoli-online/> (ultima consultazione il 18 agosto 2016)

Ministero della Giustizia, *Richiesta parere – cittadini extracomunitari che intendono svolgere attività giornalistica in Italia*, 2005,

https://stampainterulturale.files.wordpress.com/2011/05/parere_ministero_della_giustizia.pdf (consultato il 15 luglio 2016)

Ministero della Giustizia, *Registrazione delle testate da parte di giornalisti extracomunitari*, 2013,

<http://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2014/07/parere.pdf> (consultato il 12 luglio 2016)

Ordine dei giornalisti, *Le Carte*, <http://www.odg.it/content/le-carte> (consultato il 19 giugno 2016)

Ordine dei Giornalisti della Lombardia, *Cittadino egiziano direttore responsabile di una testata giornalistica: dovrà decidere la Corte Costituzionale*, 2003,

<http://www.odg.mi.it/node/30801> (consultato il 12 luglio 2016)

Parlare Civile, *Circolare Maroni*,

<http://www.parlarecivile.it/argomenti/immigrazione/circolare-maroni.aspx> (consultato il 7 giugno 2016)

Repubblica Italiana e Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, *Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la grande Giamahiria araba libica popolare socialista*, 2008,

http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pd10017390 (consultato il 12 maggio 2016)

Stranieri in Italia, <http://www.stranieriinitalia.it/> (ultima consultazione il 18 agosto 2016)

Tribunale di Milano Sezione prima Civile, *Sentenza 42362/2015*,

<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/04/Tribunale-di-Milano-Buonanno.pdf> (consultato il 26 giugno 2016)

Tribunale di Padova Sezione Penale, *Sentenza 206/2012*,

http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/trib_pd_sent_206_2012_17022012.pdf (consultato il 29 giugno 2016)

Ufficio studi Ordine dei Giornalisti – Consiglio Nazionale, *Circolare n. 1/2005 Giornalisti stranieri in Italia e cittadini stranieri che intendono diventare giornalisti in Italia*, 2005,

http://www.odg.it/files/circolare1_2005.pdf (consultato il 14 luglio 2016)

UNAR, *Parere n. 31 Rep. n. 672 del 26.9.2011. Divieto per un cittadino straniero di rivestire il ruolo di direttore responsabile di una testata giornalistica italiana*, 2011,

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/ottobre/par-unar-dirett-giornale.pdf> (consultato al 14 luglio 2016)