

DIRITTI AL CONFINE.

LA FIGURA

DEL “RIFUGIATO”

TRA PRESUPPOSTI TEORICI

E MODELLI ISTITUZIONALI

FRANCESCO DE VANNA



Diritti al confine.

La figura del “rifugiato” tra presupposti teorici e modelli istituzionali

Rights at the border.

The Figure of the “Refugee” Between Theoretical Premises and Institutional Models

FRANCESCO DE VANNA

CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità. Università di Modena e Reggio Emilia.

E-mail: francesco.devanna@unimore.it

ABSTRACT

Il dibattito attorno ai temi del “rifugio” e dell’“asilo” si è sviluppato nella riflessione giuridica e filosofica subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, con le fondamentali riflessioni di Hannah Arendt, ma vi ha fatto letteralmente irruzione solo negli ultimi anni con la “crisi dei rifugiati”. Il volume di Francescomaria Tedesco è un contributo puntualmente documentato sul tema che, a partire dai dati normativi, nazionali e sovranazionali, sviluppa una riflessione teorica molto densa su uno dei temi centrali del diritto contemporaneo. La pressione “politica” esercitata dall’opinione pubblica sulle istituzioni (giudiziarie, legislative, amministrative) rischia di confondere i termini essenziali del problema migratorio, favorendone la strumentalizzazione e una narrazione in termini “emergenziali”. Su questo terreno attecchiscono processi di “alterizzazione”, intesi come discorsi performativi che mettono sotto pressione la tenuta di principi e istituti giuridici – come l’asilo – che hanno ascendenze storiche e filosofiche risalenti nel tempo e che, anche per questo, costituiscono baluardi della civiltà giuridica europea.

The debate around the themes of the “refuge” and the “asylum” developed in the legal and philosophical reflection immediately after the Second World War, with the fundamental reflections of Hannah Arendt, but it has only received more visibility in recent years with the “refugee crisis”. The Francescomaria Tedesco’s book is a punctually documented contribution on the subject which, starting from the national and supranational normative data, develops a very dense theoretical reflection on one of the central themes of contemporary law. The “political” pressure exerted by public opinion on institutions (judicial, legislative, administrative ones) risks confusing the essential terms of the migration problem, favoring its exploitation and a narrative in “emergency” terms. On this ground processes of “otherization” take root, understood as performative discourses that put pressure on legal principles and institutions - such as asylum - that have historical and philosophical origins dating back over time and which, also for this reason, constitute bulwarks of European legal civilization.

KEYWORDS

rifugiato, asilo, protezione internazionale, ricollocazione, identità

refugee, asylum, international protection, relocation, identity

DIRITTO & QUESTIONI PUBBLICHE | XIX, 2019 / 1 (giugno) | pp. 303-312

© 2019, *Diritto e questioni pubbliche*, Palermo.

ISSN 1825-0173

Tutti i diritti sono riservati.

Diritti al confine.

La figura del “rifugiato” tra presupposti teorici e modelli istituzionali

FRANCESCO DE VANNA

1. *Introduzione* – 2. *La condizione giuridica del “rifugiato”* – 3. *La ricollocazione come problema europeo* – 4. *Il sistema amministrativo d'accoglienza nell'ordinamento italiano* – 5. *Modelli normativi e istituzionali in Europa* – 6. *Il fenomeno migratorio nello specchio dell'economia. A mo' di conclusione.*

1. *Introduzione*

Il tema dell'accoglienza dei rifugiati è sempre più rilevante nell'opinione pubblica e nel dibattito accademico: la “mobilità” massificata di persone migranti che fuggono da guerre, carestie e persecuzioni mette in questione la tradizionale visione “stanziale” della teoria del diritto. I rifugiati, infatti, collocati icasticamente sulla frontiera, mettono in questione lo Stato perché ne rendono porosi i confini: questo è lo “*skandalon*” che “minaccia” la sovranità, e con essa i postulati della ‘cittadinanza’, della ‘nazione’ e del ‘contratto sociale’, così come concepiti nell'età moderna.

Il dibattito attorno ai temi del “rifugio” e dell’“asilo” si è sviluppato nella riflessione giuridica e filosofica subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, con le fondamentali riflessioni di Hannah Arendt¹, ma vi ha fatto letteralmente irruzione solo negli ultimi anni con la “crisi dei rifugiati”, in parte seguita alle “primavere arabe” e ad alcuni sanguinosi conflitti, non da ultima la guerra civile in Siria, che hanno determinato esodi permanenti di dimensione globale².

Il volume di Francescomaria Tedesco è un contributo originale e puntualmente documentato sul tema, risultato di un progetto finalizzato a dare risposta ai bisogni formativi degli operatori di otto imprese sociali³. In particolare, oltre a fissare alcuni nodi paradigmatici del dibattito teorico inerente alla diversità culturale e all'eurocentrismo, offre un quadro sinottico degli istituti predisposti alla tutela del migrante (*asilo politico, protezione sussidiaria, protezione umanitaria*) e ne analizza comparativamente le declinazioni amministrative in Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Svezia⁴.

Dopo l'illustrazione sintetica della metodologia della ricerca, dell'impianto teorico e degli obiettivi, nel volume si apre una densa riflessione incentrata sui temi dell'eurocentrismo, dell'identità occidentale e delle sue radici culturali. In particolare, l'autore sottolinea come le

* Nota a TEDESCO F. 2016. *Modelli europei di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo*, Roma, Aracne.

¹ ARENDT 1951; ARENDT 1943.

² FINE, YPI 2016; BALIBAR 2004; BENHABIB 2001; BENHABIB 2006; DE WENDEN 2013; GREBLO 2015; ROSSI et al. 2013; CORTESE, PELACANI 2017.

³ Il progetto formativo pluriaziendale “ALI – Accoglienza, Lavoro, Integrazione”, spiega Tedesco, è stato realizzato dal consorzio di cooperative sociali So. & Co. di Lucca in collaborazione con la cooperativa Saperi aperti ed il consorzio CO & SO Empoli grazie ad un finanziamento del fondo interprofessionale Fon.coop. Il progetto si propone di rispondere ai bisogni formativi degli operatori delle imprese sociali Odissea (Lucca), Arkè e Gruppo Incontro (Pistoia) e Pietra D'Angolo, Promocultura, Zefiro Info (Empoli).

⁴ Il quadro normativo è ovviamente mutato in seguito all'approvazione del d.l. n. 113/2018, convertito con la l. 132/2018 (c.d. Decreto Salvini) che, tra le altre cose, ha soppresso la protezione umanitaria e, contestualmente, il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Tale misura è stata anticipata da una circolare ministeriale con cui si è cercato di orientare in modo restrittivo l'attività delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Cfr., per tutti, BENVENUTI 2019.

scienze sociali (segnatamente antropologia ed etnologia) abbiano giocato un ruolo determinante nell'elaborazione del concetto di "cultura" assunta come un monolite, in modo chiaramente semplificante e, in definitiva, irrealistico. In questa prospettiva, il punto di vista del "colonizzatore" europeo ha concepito la civiltà come un universo antropologico concluso, dotato di un unico "centro" (l'Europa) e di una correlata periferia, soprassedendo sui molti "centri" e sulle molte "periferie" che caratterizzano i continenti, storicamente sedimentati su più livelli.

Questa pretesa di "omogeneità" è stata strategicamente funzionale all'affermarsi dell'etnocentrismo e dei discorsi di costruzione dell'*altro*, consolidando il binomio oppositivo "noi-loro" e l'idea della superiorità dell'identità occidentale, con tutto il corredo teorico che essa ha trascinato con sé di volta in volta: dal concetto di "storia" a quello di "cultura", da quello di "tradizione" fino a quello di "civiltà". I processi di "alterizzazione", infatti, sono sempre discorsi performativi per mezzo dei quali una determinata cultura egemone descrive un'*altra* cultura, e nel fare ciò la domina, rappresentandola come irrazionale, ferina, incapace di coscienza politica. Si tratta, dunque, di un processo reciprocamente costitutivo in base al quale le parole hanno giustificato la prassi, e viceversa, fondando le categorie dell'*occidentalismo* e dell'*orientalismo*, assunte come omogenee e private di qualsiasi articolazione interna. È così che si è affermata icasticamente l'idea di una contrapposizione tra l'Occidente civile, tecnologico, politicamente autonomo da un lato, e l'Oriente esotico, involuto e primitivo, ed è sempre sulla base di questi tropi che sono stati via via elaborati fenomeni ideologicamente orientati come il colonialismo, l'eurocentrismo e, in ultima analisi, le forme istituzionalizzate di razzismo e xenofobia.

Questi aspetti sono messi in luce dagli studi post-coloniali e delineati, in particolare, da Edward Said nel suo celebre "Orientalismo" (1978)⁵: egli ha messo in rilievo come, storicamente, le forme di produzione dell'alterità si fondano su rappresentazioni (politiche, culturali, e persino cartografiche) che giustificano ideologicamente i rapporti di asservimento, dai quali poi esse sono, a loro volta, trasformate. L'*altro* è inferiorizzato e "ridotto" a poche caratteristiche *essenziali*, ossia narrato con attitudini deprecabili; d'altronde fuori da questo "essenzialismo" non si potrebbe concepire l'*altro*, come un'entità granitica, al singolare, ma si dovrebbe parlare dei molti "altri", con le loro preminenti specificità e irrefutabili caratterizzazioni. Tale semplificazione – sostiene Tedesco – ignora le differenze (si pensi al "ceto" o al "genere") e le articolazioni interne che attraversano trasversalmente tutte le culture, frammentandole in molti "centri" e in tante "periferie".

La stessa cultura occidentale, rappresentata in modo essenzialistico, rischia di diventare un *non-sense*; su di essa, infatti, si attaglia la "provocazione" che tra l'*altro* ha dato il titolo ad un recente *pamphlet* del filosofo François Jullien: *l'identità culturale non esiste*⁶. Ciò è assai significativo se è vero che, specialmente in Europa, essa è la proiezione di un mosaico culturalmente composito, un'identità "dionisiaca", che si nutre di "migliaia di singole infedeltà"⁷. Nell'orizzonte europeo, quindi, "identità" è un termine declinabile solo al *plurale*: le identità, le culture.

Tedesco non tace sulla curiosa circostanza che le stesse teorie critiche, nel tentativo anti-essenzialistico di eliminare questo scarto tra *noi* e *loro*, paradossalmente hanno tratteggiato sullo sfondo un "universalismo di secondo grado" (p. 29) che appiattisce le differenze sulla superficie levigata di un'umanità atomizzata e culturalmente disincarnata.

2. La condizione giuridica del "rifugiato"

Molte delle riflessioni sinteticamente richiamate, di là della mera dimensione filosofica, hanno implicazioni pratiche che quotidianamente mettono alla prova la "narrazione umanitaria delle

⁵ Per una recente bibliografia in chiave giusfilosofica si veda VIDA 2017.

⁶ JULLIEN 2018.

⁷ PANNWITZ 2017.

politiche europee”⁸. La gestione del fenomeno migratorio, in particolare, rendendo ancora più visibile e “massificato” il rapporto con l’*altro*, rappresenta la cartina di tornasole della vocazione universale del costituzionalismo europeo.

L’opera di Tedesco, com’è evidente sin dal titolo, analizza quella faccia del “prisma migratorio” che annovera i rifugiati e i richiedenti asilo, lasciando fuori dall’indagine i migranti c.d. “economici” che fuggono dalla povertà.

Come è noto, il rifugiato, secondo la relativa *Convezione* che ne norma lo statuto (c.d. “di Ginevra”) del 1951, è colui che

«temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra» (art. 1.A.2).

È utile osservare, anche alla luce del dibattito politico italiano, e in generale europeo, che si tratta della stessa *Convezione* che, all’art. 33, statuisce l’obbligo di “non-respingimento” (*non-refoulement*), affermando:

«Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche»⁹.

Il rifugiato è, dunque, il titolare dei benefici connessi all’istituto dell’asilo politico¹⁰: per il riconoscimento di tale *status* occorre dare impulso ad una procedura amministrativa; pertanto è necessario che il migrante possa sostare – ancorché temporaneamente e con alcune restrizioni agli spostamenti – sul territorio dello Stato di primo approdo, sul quale grava – secondo le norme del Regolamento di Dublino – l’obbligo giuridico di accertare la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Sotto questo profilo emergono essenzialmente due orientamenti: in base al primo il principio del *non-refoulement* opera già alla frontiera, ovunque lo Stato eserciti la sua giurisdizione o un controllo effettivo¹¹, e garantisce l’ammissione del rifugiato nel proprio territorio oltre che l’accesso ad un’equa valutazione della domanda d’asilo¹²; in base al secondo, minoritario orientamento, esso opera invece solo dal momento in cui è avanzata domanda di protezione internazionale.

In ogni caso, tali disposizioni hanno un’ascendenza, per così dire, “filosofica”: esse, infatti, evocano alcuni decisivi passi del saggio *Per la pace perpetua* (1795) in cui Kant teorizza il diritto (cosmopolitico) all’“ospitalità”, ossia a non essere trattato in modo “ostile” (*feindselig*): in particolare il riferimento è al *Terzo articolo definitivo* in cui è sancita l’impossibilità di negare l’ingresso allo straniero là dove ciò possa causargli danno (*Untergang*) e metterne a repentaglio la vita¹³. Tale diritto – nella teoria kantiana – è condizione per la pace¹⁴.

⁸ SCIURBA 2017a.

⁹ Sulla rilevanza internazionalistica dell’obbligo del “non-respingimento” si veda ALLAIN 2001.

¹⁰ Si vedano, tra gli altri, MASTROMARTINO 2012; SCIURBA 2017b.

¹¹ Ad esempio, anche in alto mare, cfr. sentenza *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

¹² SCIURBA 2018; GOODWIN-GILL 1996.

¹³ Cfr. DI CESARE 2017, 98 ss.

Gli elementi essenziali rilevanti ai fini della condizione giuridica di “rifugiato” sono, dunque: sul piano soggettivo, *i*) il timore fondato di essere perseguitato; sul piano oggettivo *ii*) i motivi della persecuzione (religione, razza, opinioni politiche, *etc.*); *iii*) la collocazione fisica fuori dello Stato di cui è cittadino e di cui rifiuta la protezione. La persecuzione deve estrinsecarsi in atti sufficientemente gravi da rappresentare una violazione dei diritti umani e/o fondamentali.

La *Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati* rappresenta la cornice giuridica fondamentale del diritto d’asilo che ha, poi, nella fase applicativa, una dinamica inevitabilmente “multi-livello” generata dalla sovrapposizione dei riferimenti normativi¹⁵: da quelli di natura regionale (si pensi all’Unione europea e al Regolamento n. 604/2013 meglio noto come “Regolamento di Dublino III”¹⁶) a quelle enunciate nelle carte costituzionali.

La Costituzione italiana aderisce alla definizione internazionalistica dell’asilo politico ma ne estende la portata semantica; all’art. 10, comma 3, essa infatti stabilisce: «[I]o 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».

Accanto al diritto d’asilo esiste, comunque, una seconda forma di protezione internazionale: si tratta di quella “sussidiaria” ed è concessa a chi, pur non rientrando nella definizione di “rifugiato” ai sensi della *Convenzione di Ginevra*, rischierebbe comunque un danno grave qualora facesse rientro nel Paese d’origine¹⁷.

3. La ricollocazione come problema europeo

Nel 2015, nel mondo, 65,3 milioni di persone sono state costrette a spostarsi a causa di conflitti, violenze, carestie, violazioni sistematiche dei diritti umani. Di questi, la metà sono bambini, mentre 40,8 milioni sono “*internally displaced persons*” (IDP), cioè soggetti che fuggono dai loro luoghi d’origine senza tuttavia valicare i confini dello stato di appartenenza.

Questi dati messi in rilievo dall’autore (pp. 45-59), attinti dalle indagini condotte dall’UNHCR, mostrano come accanto alla dinamica migratoria *sud-nord*, ne esista un’altra molto più consistente tutta interna ai Paesi del sud: quest’ultima ha subito una significativa accelerazione a causa delle

¹⁴ Occorre comunque osservare che, com’è noto, nel pensiero kantiano non c’è spazio per il diritto al “soggiorno”, ossia ad una ospitalità permanente: partendo dalla nota distinzione tra “diritto di visita” (*Besuchsrecht*) e “diritto di accoglienza” (*Gastrecht*), Kant difende le ragioni del primo, negando allo straniero la possibilità di “risiedere”.

¹⁵ CALAMIA et al. 2012.

¹⁶ Il c.d. Regolamento Dublino III (Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013), così denominato perché sostituisce il c.d. Regolamento Dublino II - Regolamento 343 del 2003 (che a sua volta prendeva il posto della Convenzione di Dublino del 1990) - contiene i criteri e i meccanismi per individuare lo Stato membro UE competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide.

Il Regolamento Dublino è l’asse principale su cui si fonda il *Sistema europeo comune di asilo* (art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, in seguito TFUE) finalizzato ad assicurare “common high standards and stronger co-operation to ensure that asylum seekers are treated equally in an and fair system – wherever they apply” (MEMO/13/862 della Commissione europea, “EU action in the fields of migration and asylum”, 9 ottobre 2013). Il *Regolamento*, largamente discusso, è sicuramente il pezzo più problematico del *Sistema*, sia per le conseguenze negative sulla vita dei richiedenti asilo, sia per la scarsa efficienza del sistema medesimo.

Fin dalla “Convenzione Dublino”, la politica di asilo dell’Unione europea si è retta sul presupposto che gli Stati membri siano da considerarsi reciprocamente Paesi “sicuri”. Lo stesso Regolamento di Dublino III pone espressamente alla sua base il rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, l’applicazione della Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati del 1951, così come integrato dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, garantendo in tal modo che nessuno sia rinviato in un Paese nel quale rischia di essere perseguitato, in ottemperanza al principio (consuetudinario) di “non respingimento”. Si veda in proposito AMADEO, SPITALERI 2015.

¹⁷ Per una ricostruzione critica sull’evoluzione dell’interpretazione dell’art. 10, comma 3, della Costituzione cfr. BENVENUTI 2018.

crisi libica e del conflitto siriano, ed ha interessato, quali paesi d'ingresso, la Turchia (2,5 milioni), il Pakistan (1,6 milioni), il Libano (1,1), l'Iran (1 milione), l'Etiopia e la Giordania (meno di 1 milione ciascuno). A fronte di questi numeri, il dibattito pubblico europeo negli ultimi anni ha accreditato una retorica dell'“invasione” che ha impresso alle arene politiche nazionali una torsione difensiva e securitaria ed ha riscoperto il mito delle “radici” europee, in senso identitario ed escludente. Scrive a questo proposito Tedesco: «il discorso pubblico sulla natura dei profughi, sulla loro provenienza, vive di continui tentativi di avvelenamento dei pozzi» (p. 49), senza tuttavia sottostimare il fatto che la “Convenzione di Dublino”, imponendo ai Paesi di primo ingresso la gestione delle domande di asilo, e l'accoglienza dei richiedenti per il tempo necessario alla procedura, impedisce una reale condivisione dell'emergenza e scarica sui paesi-frontiera, come l'Italia, il peso politico della gestione dei flussi. Se sul piano dei primi interventi i Paesi costieri sostengono la gran parte degli oneri, i rapporti di forza non cambiano significativamente nella fase di ricollocazione: sebbene questa coinvolga, nelle politiche dell'Unione europea, un numero decisamente modesto di soggetti (20 mila circa) alcuni Stati membri la boicottano opponendosi alla *relocation* entro i propri confini di soggetti internazionalmente protetti.

A questo proposito, il 16 maggio 2017 il Commissario europeo per la Migrazione e la cittadinanza, Dimitris Avramopoulos, ha dichiarato:

«Sebbene la maggior parte degli Stati membri sia ormai attiva e assuma impegni e effettui ricollocazioni regolarmente, l'Ungheria, la Polonia e l'Austria rimangono gli unici Stati membri che non hanno ancora ricollocato nessuna persona, in violazione dei loro obblighi giuridici, degli impegni assunti verso la Grecia e l'Italia e del principio di equa ripartizione delle responsabilità»¹⁸.

In tempi recenti è stata respinta, per opposizione dell'Italia e della Germania, una bozza di riforma della suddetta Convenzione, a riprova del fatto che la gestione dell'emergenza “profughi” è un banco di prova per il diritto sovranazionale tanto decisivo quanto problematico, dal momento che tende a irrigidire le *constituency* nazionali, le quali spesso si giustificano politicamente – e si sostengono elettoralmente – nella misura in cui immettono nelle sfere pubbliche discorsi e argomenti anti-cooperativi (e “sovranisti”¹⁹) per definizione.

4. Il sistema amministrativo d'accoglienza nell'ordinamento italiano

Entro lo scenario descritto, il caso dell'Italia risulta emblematico. Il sistema dell'accoglienza italiano, accuratamente descritto da Tedesco (pp. 61-80), è incentrato su una complessa macchina amministrativa in sintesi così organizzata: 1) “centri di accoglienza”, a loro volta suddivisi in: *i*) centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), *ii*) centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), *iii*) centri di accoglienza a breve termine (CDA); 2) sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR); 3) Centri di accoglienza straordinaria (CAS)²⁰. Nell'anno 2015, rileva Tedesco, solo il 19,4% dei migranti era coinvolto nel sistema di protezione per richiedenti asilo, mentre la quota restante era distribuita nelle strutture temporanee. A queste

¹⁸ “Ricollocazione e reinsediamento: la Commissione invita tutti gli Stati membri ad attivarsi e rispettare i propri obblighi”, disponibile online: https://ec.europa.eu/italy/news/20170516_ricollocazione_migranti_it.

¹⁹ Qui utilizzo l'espressione “sovranismo” per indicare quel movimento composito nel quale convergono tutti gli indirizzi e le correnti di pensiero che propugnano la difesa della sovranità nazionale, assunta come unica dimensione nella quale sia possibile il progresso dei diritti politici e sociali. Per una ricostruzione filosofica del concetto si veda DE GIOVANNI 2015.

²⁰ Per una puntuale descrizione critica, da ultimo, si veda LOPRIENO 2018.

strutture si aggiungono gli *hotspot*, in cui si separa «chi ha il diritto di chiedere asilo o protezione da chi deve essere rimpatriato» (p. 74).

Questa articolazione di modelli amministrativi riflette una legislazione molto spesso sordinata e frammentaria generata in prima battuta da una cornice normativa europea – in particolare con la Direttiva 2013/33/UE e la Direttiva 2013/32/UE sulle Norme e sulle Procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale – e poi da una implementazione nazionale che è chiamata a dare risposte sotto la pressione di un’opinione pubblica ormai polarizzata e molto spesso anche risentita²¹.

L’Italia, da questo punto di vista, essendo interessata da molti anni dal fenomeno degli sbarchi lungo la via del Mediterraneo centrale, rappresenta un contesto esemplificativo delle fragilità e delle criticità connesse alle politiche (emergenziali) di soccorso, accoglienza e smistamento dei migranti, oltre che delle reazioni pubbliche, sovente improntate a xenofobia e intolleranza. In un quadro siffatto, le autorità nazionali e sovranazionali provano a istituzionalizzare una linea di demarcazione tra i migranti che fuggono da contesti di guerra e che, pertanto, sono potenzialmente beneficiari dello *status* di “rifugiato politico”, e i migranti c.d. “economici”.

È stato osservato, però, che si tratta di:

«distinzioni sociologiche e giuridiche, utili solo alla burocrazia della classificazione. Numeri che nascondono piuttosto scarti, nuda vita ridotta ad eccezione, eccedenza (...) Il diritto internazionale e il diritto europeo hanno tentato a vari livelli di regolamentare l’asilo (...) Tuttavia i dispositivi giuridici, gli accordi e la creazione di nuovi organismi hanno portato al consolidamento delle uniche due idee regolative presenti sul mercato: la selezione differenziale e l’esternalizzazione dei confini»²².

D’altra parte le stesse risposte europee – sia quelle approntate nelle direttive sia quelle delineate nell’*Agenda Europea sulla migrazione 2015* – sembrano finalizzate a disciplinare e rendere omogenei i percorsi di espulsione e rimpatrio, mentre lasciano significativamente scoperto il versante dell’accoglienza e dell’integrazione.

5. Modelli normativi e istituzionali in Europa

Nei capitoli 8, 9 e 10 è esaminata anche la legislazione di Germania, Regno Unito e Svezia ma, in questa sede, appare utile soffermarsi sulla disciplina francese.

La Francia, presa in esame nel capitolo 7, ha predisposto un quadro normativo complesso per la gestione del fenomeno migratorio, condensato essenzialmente nel *Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile* (CESEDA). Ciò non solo per la contiguità territoriale con l’Italia – che pure ha generato circostanze ad alto impatto simbolico, come l’emergenza a Ventimiglia e l’episodio di Bardonecchia²³ – ma anche per alcune affinità nella composizione demografica e nelle linee di tendenza dei flussi.

In Francia il fenomeno migratorio ha alcuni aspetti precisi: conosce, infatti, ormai da anni, una fascia consistente di migranti di “seconda generazione”, quasi sempre di cittadinanza fran-

²¹ Da questo punto di vista è significativo che in Italia sia ancora in vigore, tra le altre, quella disposizione della legge Bossi-Fini (2002) che impone allo straniero che abbia perso il lavoro di allontanarsi dal territorio italiano ove, nei successivi dodici mesi, non abbia trovato un altro impiego.

²² Così ADORNI, CAPOCETTI 2018, 43.

²³ Episodio accaduto il 31 marzo 2018, quando gli agenti di polizia della dogana francese hanno fatto irruzione nell’ambulatorio gestito da “Rainbow for Africa” nei locali della stazione di Bardonecchia: gli avvocati dell’Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione (ASGI), presenti al momento dell’irruzione, hanno parlato di “gravissime violazioni dei diritti fondamentali”, in particolare nei confronti di minori stranieri non accompagnati e di alcune donne in stato di gravidanza. Si veda al riguardo la nota giuridica emessa dall’ASGI: <https://www.osservatoriodiritti.it/wp-content/uploads/2018/04/bardonecchia-asgi.pdf>.

cese, le cui famiglie d'origine si sono stabilite oltralpe nella fase post-coloniale. Notoriamente è in questo particolare segmento della popolazione – si ripete: ormai regolarmente *francese* – che perlopiù attecchiscono i fenomeni di radicalizzazione²⁴ che hanno colpito in questi anni i cittadini francesi, al punto da inasprire la legislazione emergenziale in base alla quale, oggi, il prefetto può emanare un decreto di espulsione (art. L521-I CESEDA) anche nei confronti di determinate “categorie protette”.

Lo straniero destinatario di un provvedimento di allontanamento (obbligo di abbandono, divieto di ritorno, decreto di espulsione, interdizione dal territorio), là dove non sia in grado di lasciare la Francia, può essere destinato ad una residenza specifica ovvero essere assegnato ad un *Centre de rétention administrative*, nel quale può essere collocato per un tempo massimo di 45 giorni. Se il provvedimento di espulsione è connesso ad atti di terrorismo, la permanenza amministrativa può arrivare ad un massimo di sei mesi.

Il diritto d'asilo, in Francia, ha valore costituzionale in quanto citato all'art. 53-I – che a sua volta richiama il punto 4 del preambolo della Costituzione francese del 1946 – e ha lo stesso contenuto normativo della Convenzione di Ginevra del 1951. Nello specifico il rifugiato, là dove il Ministero dell'Interno gli riconosca tale qualità, sottoscrive un *contratto* c.d. “d'integrazione repubblicana” per mezzo del quale è approntato un percorso personalizzato per l'accesso al lavoro e alla casa che comprende formazione civica e linguistica. A questo punto il “diritto di visita” muta in un “diritto alla residenza” mediato da un *patto di cittadinanza a carattere contrattuale* e, dunque, per definizione, *volontaristico*. Anche qui sembra si possa individuare un fondamento filosofico: Kant che, come si è detto, difendeva il “diritto di visita”, e non quello diverso “di residenza”, è tuttavia disposto ad ammetterlo (temporaneamente) a patto che sia sancito da un “contratto” (*Vertrag*) che trasforma il *migrante* in abitante di una stessa casa – un “coinquilino” (*Hausgenosse*) – e l'ospitalità in coabitazione.

6. Il fenomeno migratorio nello specchio dell'economia. A mo' di conclusione

Un capitolo, il sesto, è dedicato ai riflessi economici dei fenomeni migratori, tra i quali emerge, macroscopicamente, il fatto che i salari d'ingresso nel mondo del lavoro dei richiedenti asilo sono, secondo il Fondo Monetario Internazionale, di gran lunga inferiori alla media, non solo a quella generale, ma anche a quella specifica dei migranti. Questi ultimi, in un Paese europeo come la Germania, guadagnano – in genere – il 20% in meno rispetto ai lavoratori locali (*native workers*): tale differenza tende ad assottigliarsi progressivamente ma non scompare mai del tutto, cristallizzandosi. Problemi linguistici, ostacoli amministrativi, difficoltà al riconoscimento dell'equipollenza dei titoli di studio, restrizioni alla possibilità di circolazione sono, in questo senso, cause determinanti.

Questi aspetti hanno riflessi problematici su due distinti livelli: sia sul piano della persona migrante, che non riesce a coltivare la strada dell'emancipazione materiale e del riscatto, sia sul piano sociale, dal momento che livelli discreti di disoccupazione ostacolano l'inclusione e mettono sotto pressione la convivenza e l'ordine sociale. D'altra parte i lavoratori locali percepiscono la disponibilità di questa manodopera come una minaccia ai loro *standard* salariali e, in generale, occupazionali. Secondo alcuni studi, recentemente messi in rilievo anche in dottrina, tali dinamiche sarebbero verificate e reali, ancorché in forme e dimensioni ancora non del tutto univoche; da ciò deriverebbe un vero e proprio “diritto” degli Stati (ossia delle loro popolazioni) alla limitazione degli accessi e dell'accoglienza²⁵. Tuttavia – osserva Tedesco – il

²⁴ VALTOLINA 2017.

²⁵ Per un'analisi teorica di questo orientamento cfr. DICIOTTI 2016; DICIOTTI 2018.

FMI ha evidenziato come i rischi di natura occupazionale siano “limitati e temporanei” (p. 81); in ogni caso, ad un’analisi appena più approfondita, appare chiaro come essi siano generati solo mediamente dai fenomeni migratori: le cause dirette, infatti, devono essere ricercate in un assetto economico strutturalmente e profondamente diseguale che genera forme di sfruttamento neo-schiavili e disumanizzanti²⁶.

Il problema, a questo punto, non investe più solo la dimensione “migratoria” delle politiche europee ma chiama in causa anche, se non soprattutto, la solidità del pilastro sociale europeo e la concezione, prima ancora che la tenuta, dei diritti posti alla base del disegno costituzionale europeo²⁷. Disegno che avrebbe dovuto emancipare i meccanismi di promozione dei diritti umani e fondamentali dalla dimensione nazionale e dalle gabbie (epistemologiche, prima ancora che politiche) dei confini nazionali²⁸. Al contrario, oggi appare evidente la resilienza della “statualità” – come *forma* per antonomasia del potere e dell’organizzazione politica – dei suoi confini, del suo territorio, abitato non più solo da cittadini ma da una consistente minoranza di residenti, esclusi, in parte o anche del tutto, dal novero dei diritti politici e sociali.

In particolare, il concetto di “cittadinanza”, inteso come dispositivo inclusivo ed esclusivo che traccia la linea di confine tra il *dentro* e il *fuori*, rappresenta un crocevia semantico nel quale s’addensano varie problematiche, nodi concettuali, problemi di *policy*²⁹. Se nell’antichità la distinzione tra cittadino e schiavo era cruciale, e nell’età moderna quella tra cittadino e suddito ha rappresentato l’obiettivo polemico delle rivoluzioni, nel linguaggio giuridico moderno la cittadinanza sembra rappresentare «l’ultimo relitto pre-moderno delle diseguaglianze personali»³⁰: l’appartenenza che si vuole tutelare, infatti, sembra essere quella ad un determinato gruppo culturale e non quella ad un determinato ordinamento. Il diritto, in questa prospettiva, rischia di tornare ad essere un “filtro” che istituzionalizza le discriminazioni e che viola i diritti umani, piuttosto che uno strumento di emancipazione e di garanzia delle libertà. Gli eventi recenti mostrano, in concreto, questo tipo di profonda involuzione: che operatori sociali e cittadini ne siano consapevoli è il presupposto per provare a invertire questi processi.

²⁶ CASADEI 2016.

²⁷ CASSESE 2015.

²⁸ NINE 2012.

²⁹ RIGO, 2007; MINDUS 2014; BALIBAR 2012; FACCHI 2001; MORRONE 2015; KYMLICKA 1999.

³⁰ FERRAJOLI 1999, 288.

Riferimenti bibliografici

- ADORNI M., CAPOCCEZZI S. 2018. *Prigionieri del fuori. Ordine neoliberale e immigrazione*, Pisa, Bfs-Centro Studi Movimenti.
- ALLAIN J. 2001. *The Jus Cogens Nature of non refoulement*, in «International Journal of Refugee Law», 4, 2001, 533 ss.
- AMADEO S., SPITALERI F. (eds.) 2015. *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, Giappichelli.
- ARENDT H. 1951. *Le origini del totalitarismo*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999 (trad. it. Di A. Guadagnin).
- ARENDT H. 1943. *Noi profughi*, in EAD., *Ebraismo e modernità*, Milano, Feltrinelli, 1986 (trad. it. e cura di G. Bettini).
- BALIBAR È. 2001. *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Roma, manifestolibri, 2004 (trad. it. di A. Simone, B. Foglio).
- BALIBAR È. 2012. *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, Torino.
- BENHABIB S. 2001. *Dismantling the Leviathan: Citizen and State in a Global World*, in «Responsive Community», 11, 2001, 14 ss.
- BENHABIB S. 2006. *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- BENVENUTI M. 2018. *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione, attualità*, in «Questione Giustizia», 2, 2018. Disponibile in: http://questionegiustizia.it/rivista/2018/2/la-forma-dell-acqua-il-diritto-diasilo-costituzionale-traattuazione-applicazione-eattualita_531.php (consultato il 29.4.2019).
- BENVENUTI M. 2019. *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1, 2019. Disponibile in: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2019-1/345-il-dito-e-la-luna-la-protezione-delle-esigenze-di-carattere-umanitario-degli-stranieri-prima-e-dopo-il-decreto-salvini> (consultato il 29.4.2019).
- CALAMIA A., DI FILIPPO M., GESTRI M. (eds.) 2012., *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, Cedam.
- CASADEI TH. 2016. *Il rovescio dei diritti umani. Razza, discriminazione, schiavitù*, con un dialogo con Étienne Balibar, Roma, DeriveApprodi.
- CASSESE S. 2015. *I diritti sociali degli "altri"*, in «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 4, 2015, 677 ss.
- CORTESE F., PELACANI G. (eds.) 2017. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Università degli Studi di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Napoli, Editoriale Scientifica.
- DE GIOVANNI B. 2015. *Elogio della sovranità politica*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- DE WENDEN W. 2013. *Il diritto di migrare*, Roma, Ediesse, 2015 (trad. it. di E. Leopardi).
- DI CESARE D. 2017. *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri.
- DICIOTTI E. 2016. *L'immigrazione e lo stato: una questione morale*, in «Ragion pratica», 47, 2016, 577 ss.
- DICIOTTI E. 2018. *Immigrazione, egualitarismo, protezionismo*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 1, 2018, 141 ss.

- FERRAJOLI L. 1999. *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO D. (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 263 ss.
- FACCHI A. 2001. *I diritti nell'Europa multiculturale. Pluralismo normativo e immigrazione*, Roma-Bari, Laterza.
- FINE S., YPI L. (eds.) 2016. *Migration in Political Theory. The Ethics of Movement and Membership*, Oxford, Oxford University Press.
- JULLIEN F. 2018. *L'identità culturale non esiste*, Torino, Einaudi.
- GOODWIN-GILL G.S. 1996. *The refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press.
- GREBLO E. 2015. *Etica dell'immigrazione. Una introduzione*, Milano-Udine, Mimesis.
- KYMLICKA W. 1999. *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, il Mulino (trad. it. a cura di G. Gasperoni).
- LOPRIENO D. 2018. "Trattenere e punire". *La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- MASTROMARTINO F. 2012. *Il diritto di asilo. Teoria e storia di un istituto giuridico controverso*, Torino, Giappichelli.
- MINDUS P. 2014. *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press.
- MORRONE A., *Le forme di cittadinanza nel Terzo Millennio*, in «Quaderno costituzionali», 2, 2015, 303 ss.
- NINE C. 2012. *Global Justice and Territory*, Oxford, Oxford University Press.
- PANNWITZ R. 2017. *Die Krisis der europäischen Kultur*, Nürnberg, Hans Carl.
- RIGO E. 2007. *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'unione allargata*, Roma, Meltemi.
- ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (eds.) 2013. *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino.
- SCIURBA A. 2017a. *Chi protegge il diritto d'asilo in Europa? Un confronto tra il recente orientamento giurisprudenziale della Corte di Strasburgo e la narrazione umanitaria delle politiche europee*, in ZAGATO L. (ed.), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina.
- SCIURBA A. 2017b. *Misrecognizing Asylum: Causes, Modalities, and Consequences of the Crisis of a Fundamental Human Right*, in «Rivista di filosofia del diritto», 1, 2017, 141 ss.
- SCIURBA A. 2018. *Al confine dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della Commissione territoriale*, in «Questione Giustizia», 2, 2018.
- TEDESCO F. 2016. *Modelli europei di accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo*, Roma, Aracne.
- VALTOLINA G. 2017. *I processi di radicalizzazione religiosa nelle seconde generazioni*, Paper della Fondazione ISMU, Iniziative e Studi sulla Multietnicità. Disponibile in: http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2017/07/Valtolina_Paper_radicalizzazione_luglio-2017.pdf (consultato il 28 aprile 2019).
- VIDA S. 2017. *La critica al diritto (neo)coloniale: i Post-Colonial Studies*, in O. GIOLO, M.G. BERNARDINI (ed.), *Le teorie critiche del diritto*, Pisa, Pacini Giuridica, 79 ss.