



# MOBILITA' DELLE PERSONE, ACCOGLIENZA E DIRITTO

---

di Oliviero Forti – Caritas Italiana

“Se voi avete il diritto  
di dividere il mondo  
in italiani e stranieri  
allora io reclamo il diritto  
di dividere il mondo  
in diseredati e oppressi da un lato,  
privilegiati e oppressori dall'altro.  
Gli uni sono la mia patria,  
gli altri i miei stranieri.”

(don Lorenzo Milani)

Nella società moderna la legittimazione dello spazio politico, dei confini statuali, è spesso costruita sull'esclusione degli ultimi, di coloro che Bauman arriva a chiamare i rifiuti contemporanei, ovvero persone private dei loro modi e mezzi di sopravvivenza. Sono gli esuli, i richiedenti asilo, i rifugiati, quelli che comunemente oggi chiamiamo profughi. "Purtroppo nella nostra epoca, così ricca di tante conquiste e speranze, non mancano poteri e forze che finiscono per produrre una cultura dello scarto; e questa tende a divenire mentalità comune". Sono le parole di Papa Francesco per il quale "le vittime di tale cultura sono proprio gli esseri umani più deboli e fragili che rischiano di essere scartati, espulsi da un ingranaggio che dev'essere efficiente a tutti i costi".

La modernità, dunque, è luogo di scarti umani, quelli che mal si adattano al modello progettato, al modello di Stato chiamato ad assicurare il benessere sempre e comunque, ad ogni costo. Il fiorire di muri e barriere lungo i confini del pianeta sono la testimonianza viva di una diffusa politica del rifiuto. Dagli Stati Uniti, alla Spagna, dall'India all'Europa fino ad arrivare in Israele, sono stati costruiti migliaia di chilometri di barriere anti-infiltrazione per non fare attraversare rifugiati in fuga: insomma siamo testimoni di una *globalizzazione respingente*.

Sul binomio opposizione - esclusione è stata costruita la moderna identità statale, secondo una coincidenza tra identità di popolo e confini dello Stato, entro cui questo stesso popolo cresce e sviluppa la propria coesione. Tuttavia, nonostante l'avvento della globalizzazione, con il relativo passaggio dallo Stato moderno allo Stato contemporaneo, ancora oggi si rivendica la pretesa del diritto di esenzione, con la volontà di poter salvaguardare la propria progettualità e la propria esistenza. Ma tale convinzione è fittizia in quanto lo Stato si trova impossibilitato a garantire le sicurezze economiche, lavorative e sociali dei propri cittadini (la crisi ne è testimonianza viva), quando poi non deve addirittura scontrarsi con entità sovranazionali che ne limitano il raggio di azione.

E' emblematica in tal senso la sentenza CEDU – Corte Europea dei Diritti Umani sul caso Hirsi Jamaa ed altri contro Italia: uno Stato, quello Italiano, che nella pretesa di salvaguardare la propria progettualità e la propria esistenza escludente, deroga al diritto

interno ed internazionale, respingendo coloro che incarnano tutto ciò che i nativi temono e che suscita loro un profondo disagio in quanto specchio di quella fragilità umana che noi preferiremmo non ricordare e non vedere. Per questo l'Italia verrà condannata dalla CEDU.

La Grand Chamber della Corte europea dei diritti umani ha stabilito, nel caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia (sentenza del 23 febbraio 2012), che il respingimento verso Tripoli dei 24 ricorrenti (appartenenti ad un gruppo di circa 200 persone, molti somali e eritrei come i ricorrenti stessi) operato dalle navi militari italiane costituisce violazione dell'art. 3 (tortura e trattamento inumano) della Convenzione europea dei diritti umani, perché la Libia non offriva alcuna garanzia di trattamento secondo gli standard internazionali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e li esponeva anzi ad un rimpatrio forzato. Inoltre la Corte condanna l'Italia per violazione del divieto di espulsioni collettive (è la seconda volta che accade in quasi cinquant'anni) e per non aver offerto loro alcuna effettiva forma di riparazione per le violazioni subite. La sentenza è una completa smentita delle giustificazioni addotte a suo tempo dall'Italia a sostegno della pratica dei respingimenti in acque internazionali dei profughi e migranti provenienti dall'Africa settentrionale.

La sentenza cita a sostegno delle proprie conclusioni un vasto numero di norme, a conferma di quanto il principio del non refoulement sia radicato nel diritto internazionale vigente (tra cui, oltre alla Convenzione di Ginevra del 1951, art. 33, anche l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea) e non possa in alcun modo essere aggirato, tanto meno qualificando i respingimenti come azioni di soccorso in mare o come operazioni tese a stroncare il traffico di persone e i reati ad esso collegati. Queste pretese giustificazioni sono quelle che il nostro ministero degli interni e il governo avevano all'epoca avanzato per sostenere la liceità e anzi la doverosità dell'operazione del 6 maggio 2009 e delle altre otto operazioni simili condotte nel 2009 sulla base dell'accordo di amicizia e cooperazione tra Italia e Libia.

Purtroppo con i respingimenti si è ribadito quel principio di sicurezza tanto caro ad un potere politico in cerca di legittimazione. I governi, infatti, privati dai processi di globalizzazione delle loro prerogative statuali, catalizzano la loro forza ed attenzione su bersagli che possono contrastare più facilmente come i migranti, gli esuli, i rifugiati, contro cui possono scaricare le ansie e i timori derivanti da processi globali su cui lo Stato ormai non ha più alcun potere di determinazione, a partire dall'economia e dal lavoro.

Eppure quei processi globali, che non si riesce più a governare come entità nazionali, sono alla base dei flussi che vedono migranti e rifugiati spostarsi numerosi sul nostro pianeta, in cerca di protezione, di risposte e di accoglienza. Gli eventi che hanno scosso il nord Africa e che oggi stanno martoriando il medio Oriente, il corno d'Africa, il sub continente indiano sono la rappresentazione plastica di questi processi di globalizzazione (migrazioni forzate per motivi ambientali al di fuori del quadro giuridico internazionale e nazionale). Nell'area del Mediterraneo da oltre due decenni siamo testimoni di una accentuata mobilità umana i cui effetti oggi rischiano di destabilizzare i paesi riceventi schiacciati tra un presunto dovere di ospitalità e un forte sentimento di rigetto. Quello che per decenni abbiamo definito un dovere di ospitalità oggi lo abbiamo definitivamente messo in discussione.

Ciò di cui siamo testimoni da oltre un anno lungo le rotte del Mediterraneo centrale e dei Balcani è una umanità in fuga a cui l'Europa non riesce a dare protezione, svelando in questo modo la debolezza di un sistema che si è illuso per anni di aver costruito le proprie fondamenta su basi solide, quelle che Robert Schumann, tra l'altro, rimandava ad un principio di solidarietà tra Stati Ricorderete tutti la frase citata dallo statista francese che nel 1950 disse che "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto"

Le cose, però, stanno andando molto diversamente, nonostante i lodevoli sforzi di alcuni paesi, Germania, Grecia, Italia e Svezia in testa. Non è nemmeno bastata l'agenda Europea

del maggio 2015 per trovare un accordo sostenibile tra i 28 paesi dell'UE. Eppure i tre pilastri su cui si fonda l'agenda apparivano anch'essi solidi perché piantati su un terreno stabile, quello dell'Unione Europea. Così non è stato e capiamo insieme perché:

## NOTE

### Sistema hotspot:

**Il fotosegnalamento** attività identificativa svolta dalle autorità al momento dell'ingresso di un cittadino straniero nel paese. E' previsto nel nostro ordinamento dall' art. 5, co. 2 bis e 4 bis, del d.l.vo 286/98 (di seguito denominato T.U.I) che stabilisce che lo straniero che voglia richiedere o rinnovare il permesso di soggiorno venga sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. A livello sovranazionale, invece, la materia è regolata dal Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha istituito l'Eurodac (database che permette di confrontare le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di Paesi terzi fermati mentre varcano i confini dell'UE), sistema che consente di dare efficace applicazione al Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III) istitutivo dei criteri e dei meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

### Relocation:

hub regionale, **categorie soggette a relocation**: siriani, eritrei e repubblica centro africana. Verranno avviati in questo hub, sempre con l'ausilio dei funzionari dell'EASO, si procede poi alla compilazione del modello C3, ossia alla formalizzazione della richiesta d'asilo di protezione internazionale, e poi, in base a delle tempistiche stabilite dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, avviati a Roma per la successiva, effettiva ricollocazione negli Stati europei che hanno aderito.

Gli altri richiedenti protezione internazionale facenti parte delle **categorie non soggette a relocation** vengono avviati sempre in questo hub di Villa Sikania e con le procedure ordinarie vengono avviati alle strutture di accoglienza in territorio nazionale, dove seguiranno la procedura ordinaria prevista per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il meccanismo europeo di ricollocazione dei rifugiati che avrebbe dovuto portare ad un superamento di fatto del sistema di Dublino, alleggerendo i primi Paesi di arrivo dei rifugiati, è inesistente o quasi. Da ottobre dello scorso anno, quando è decollato da Roma il primo volo di trasferimento di 19 eritrei dall'Italia alla Svezia, sono **partiti dal nostro Paese e dalla Grecia appena 272 migranti**. Una porzione minuscola del target già irrisorio che era stato fissato: **160mila persone da trasferire in due anni** a fronte di oltre 700 mila sbarchi in Grecia e 150mila in Italia, solo quest'anno. Da ottobre ad oggi **dall'Italia sono partite appena 190 persone** (contro un ritmo che avrebbe dovuto essere di 1.600 partenze mensili) e **dalla Grecia ne sono partite appena 82** su 66.400 trasferimenti concordati.

### Rimpatri:

Per quanto riguarda i migranti non richiedenti protezione internazionale, si è proceduto con i **respingimenti differiti**, provvedimenti del questore che intimano l'uscita dal territorio nazionale nelle due forme: una parte viene trattenuta al **CIE** laddove ci siano dei posti disponibili, mentre alla maggioranza viene intimato di **lasciare il territorio nazionale entro sette giorni**.

I respingimenti effettuati da fine settembre al 22 gennaio sono stati per quanto riguarda la provincia di Agrigento 1.426, di cui 311 con trattenimento presso i CIE e 1.115 con intimazione a lasciare il territorio nazionale entro sette giorni.

L'attuale dibattito europeo sulle migrazioni contemporanee è dunque connotato dalla diffusa convinzione che non sia possibile aprire a chiunque chieda una qualche forma di protezione e di accoglienza. Ed è proprio questa convinzione, alimentata da paure ancestrali verso lo straniero, il barbaros di ellenica memoria, capace di mettere in discussione le nostre certezze e di acuire il senso di precarietà ad imprigionarci in schemi concettuali non più sostenibili. Il nostro diffuso convincimento che l'accoglienza sia prima di tutto un atto discrezionale, le cui radici affondano nel principio di libertà ed autodeterminazione di chi accoglie, non trova, infatti, un adeguato riscontro nelle scienze filosofiche, giuridiche e tanto meno nei valori fondanti la civiltà cristiana. Ciò che crediamo un assunto, rischia di essere un falso ideologico.

L'ospitalità viene ad individuare non un generico principio filantropico, bensì un rapporto giuridico che si sostanzia in un diritto vero e proprio, definibile come il diritto di uno straniero che arriva su un territorio di un altro Stato a non essere trattato ostilmente. E' un diritto che troverà nei secoli un suo riconoscimento, seppure latu sensu, all'interno di trattati internazionali. Il diritto all'ingresso e alla libertà di circolazione nel proprio paese, come pure la libertà di lasciare il proprio paese e scegliere di fissare la residenza in uno Stato (anche diverso) è, dunque, una componente fondamentale dello sviluppo della persona umana, che registra un atteggiamento di piena tutela nei moderni strumenti pattizi.

A tal proposito appare banale, ma non troppo, richiamare il trattato di Schengen, uno degli avanzamenti più concreti dell'Unione europea: una zona di libera circolazione dove i controlli alle frontiere sono stati aboliti per tutti i viaggiatori, salvo circostanze eccezionali ("minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna" o da "gravi lacune relative al controllo delle frontiere esterne").

L'ospitalità, quindi, intesa come un vero e proprio diritto naturale ovvero un diritto universalmente valido a prescindere dalle condizioni particolari dell'ordinamento positivo in cui si incardina. Come ci ricorda la Costituzione conciliare *Gaudium et spes* (n. 65) "il diritto della persona ad emigrare è iscritto tra i diritti umani fondamentali, con facoltà per ciascuno di stabilirsi dove crede più opportuno per una migliore realizzazione delle sue capacità e aspirazioni e dei suoi progetti".

Dunque, il dovere dell'accoglienza, parte costitutiva della nostra civiltà cristiana, nei fatti ha continuato ad essere influenzato da tensioni, più o meno consce, di rifiuto verso lo straniero, verso il non cittadino. Così come i Greci dell'età classica erano decisamente intolleranti nei confronti degli stranieri, i bárbaroi, in quanto non erano di stirpe greca e per questo oggetto di una ferma discriminazione, ancora oggi assistiamo a dure forme di chiusura. Non di rado siamo spettatori di atteggiamenti schizofrenici da parte di chi da un lato rivendica le proprie radici cristiane e dall'altro criminalizza la "stranierità". Emblematico in tal senso l'atteggiamento di alcuni paesi che di recente si sono espressi negativamente rispetto all'ipotesi di accogliere migranti di religione o cultura musulmana: è il caso del Premier slovacco Fico che quest'estate ha dichiarato: "Siamo uno Stato cristiano, non potremmo sopportare l'arrivo di centinaia di migliaia di musulmani che snaturerebbero la nostra cultura e i nostri valori". Affermazioni che non hanno evidentemente a che fare con la religione in sé, quanto con l'uso identitario della religione allo scopo di creare una frattura tra il noi e loro. E' dunque la retorica sull'identità cristiana della nazione propria soprattutto da gruppi identitaristi quali la Lega Nord in Italia che trova sponda il larghi strati della popolazione.

Ecco, allora, che il paradigma cristiano dell'accoglienza viene messo in crisi, schiacciato tra valori declamati e non praticati e la rivendicazione di un'identità dietro cui si cela la misera

difesa di privilegi. Attraverso i muri, gli hotspots e i respingimenti si cerca di allontanare ciò che temiamo e che suscita in noi un profondo disagio in quanto specchio di quella fragilità umana che preferiremmo non vedere e non ricordare.

La diretta conseguenza di questo sentimento ondivago sono politiche d'accoglienza per nulla pianificate e a tratti confuse. Il caso della Grecia è paradigmatico: fino a qualche anno fa costruiva barriere nella regione dell'Evros per evitare l'ingresso dalla Turchia di afgani o iracheni sul suo territorio e aveva un tasso di riconoscimento della protezione internazionale dello 0,1%. Oggi deve fare i conti con 800 mila persone entrate in un anno senza un sistema giuridico e di accoglienza adeguati.

L'incapacità di implementare un sistema in grado di dare risposte a chi chiede ospitalità o ancor peggio a chi chiede protezione perché perseguitato, hanno caratterizzato anche il nostro paese fin dai primi arrivi in Italia di profughi. La memoria ci riporta al lontano 1991 (era il 7 marzo di 25 anni fa) quando l'arrivo improvviso di migliaia di persone dall'Albania sulle coste pugliesi mise in crisi la macchina dei soccorsi e dell'accoglienza. E la storia purtroppo si è ripetuta sia nella cosiddetta emergenza del 2009 che in quella più recente del 2011.

Dopo il 3 ottobre 2013, però, quando 368 persone perirono annegate davanti all'isola di Lampedusa, le cose sono iniziate a cambiare. E' stato stabilizzato un sistema di ricerca e soccorso in mare che ha permesso di salvare migliaia di vite (anche se non tutte visto che solo nel 2015 sono stati 3.700 i morti nel Mediterraneo di cui 700 bambini).

La macchina dell'accoglienza, da anni sottodimensionata rispetto alle reali esigenze dei richiedenti protezione internazionale, ha visto crescere l'impegno attraverso un investimento importante in termini di posti disponibili con l'obiettivo di avere un sistema in grado di restituire al richiedente la sua dignità di uomo e di donna.

Per noi l'obiettivo è quello di far transitare il destino di queste persone dalla condizione di uomo sacro, l'homo sacer di romana memoria, alla sacralità dell'uomo. Non più, dunque, l'indesiderato, il reietto a cui le società moderne chiudono le porte e i porti e per i quali progettano e creano luoghi "sicuri" frutto di una politica per la sicurezza peraltro non più sostenibile, ma i fratelli per cui promuovere, come ci ricordava Benedetto XVI, "nuove progettualità politiche, economiche e sociali, che favoriscano il rispetto della dignità di ogni persona umana, la tutela della famiglia, l'accesso ad una dignitosa sistemazione, al lavoro e all'assistenza".

Infine vorrei concludere ricordando che, se l'accoglienza è annoverabile tra i cosiddetti diritti naturali, non possiamo dire altrettanto per l'integrazione dei cittadini stranieri, intesa come quell'insieme di processi sociali e culturali che rendono la persona parte integrante di una società. Diversamente da quanto si ritiene, un processo di questo tipo, riferito ai fenomeni migratori, non può passare solamente attraverso la persona del migrante e del suo apporto economico alla società di accoglienza, ma contestualmente deve ricomprendere la dimensione sociale, culturale, politica e religiosa, senza le quali non si compie una vera integrazione.

Come ricordato in un documento di Caritas Italiana di qualche anno fa ciò che si deve integrare non è il singolo o il gruppo dei nuovi arrivati, ma l'intero tessuto sociale e istituzionale del contesto in questione, in tutti i suoi aspetti relazionali, procedurali e organizzativi. E non si tratta semplicemente di legiferare in materia, aspetto sul quale sono già stati fatti dei passi in avanti, ma di riconoscere l'effettività di questi diritti. Solo dopo aver riconosciuto al cittadino straniero pari opportunità in tema di casa, lavoro, istruzione, sanità e partecipazione politica e l'effettivo esercizio dei relativi diritti, avremo realmente posto le basi per una possibile integrazione del migrante.

Un'integrazione che potrà dirsi compiuta solamente nell'ipotesi in cui si incontreranno le "volontà delle parti" in una sorta di contratto fondato sulla reciprocità, sulla partecipazione e il mutuo riconoscimento.