



Tra diritto e dovere di ospitalità

Nella società moderna la legittimazione dello spazio politico e dei confini statuali è spesso costruita sull'esclusione degli ultimi, di coloro che il sociologo 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. La modernità è, dunque, "luogo di scarti umani", per dirla à la Bauman, coloro che mal si adattano al modello di Stato chiamato ad assicurare il benessere, sempre e comunque. L'ergersi di muri e barriere lungo i confini del pianeta è la testimonianza viva di una diffusa politica del rifiuto¹. Dagli Stati Uniti alla Spagna, dall'India alla Grecia fino ad arrivare in Israele, dove sono state costruite centinaia di chilometri di barriere anti-infiltrazione per non attraversare non consentire l'accesso ai rifugiati provenienti dal Corno d'Africa in fuga dalla guerra, assistiamo ad una *globalizzazione respingente*.

Sul binomio opposizione - esclusione si fonda la moderna identità statale, in cui l'identità di popolo è definita dai 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 di uno jus excludendi, 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 anche dei propri cittadini (la crisi in atto lo dimostra), quando poi non deve addirittura scontrarsi con entità sovranazionali che ne limitano il raggio di azione.

È emblematica in tal senso la sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani sul caso Hirsi Jamaa ed altri contro Italia²: uno Stato, quello Italiano, che nella pretesa di salvaguardare la propria progettualità e la propria esistenza escludente, deroga al diritto interno ed internazionale, respingendo, il 6 maggio 2009 a 35 miglia a sud di Lampedusa in acque internazionali, una nave con a bordo circa 200 persone di nazionalità somala ed eritrea (tra cui bambini e donne in stato di gravidanza). I migranti sono stati trasbordati su imbarcazioni italiane e riaccompagnati a Tripoli contro la loro volontà, senza essere prima identificati, ascoltati né preventivamente informati sulla loro effettiva destinazione. Ai migranti non è stata riconosciuta alcuna possibilità di presentare richiesta di protezione internazionale. L'Italia in questo modo ha potuto esercitare il suo presunto diritto di esenzione verso coloro che incarnano tutto ciò che i nativi temono e che suscita loro un

¹ Cfr. Zygmunt Bauman in "Amore per l'odio. La produzione del male nelle società moderne", di Leonidas Donskis (Erickson, pagg. 344)

² La Grand Chamber della Corte europea dei diritti umani ha stabilito, nel caso Hirsi Jamaa e altri contro 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 clandestini provenienti dall'Africa settentrionale.

profondo disagio in quanto specchio di quella fragilità umana che noi preferiremmo non ricordare. Per questo, però, l'Italia verrà condannata dalla CEDU.³

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, e 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. Sono centinaia le persone cadute sotto il fuoco delle forze dell'ordine, in molti paesi del Mediterraneo. Si tratta di migranti che tentano di entrare nella "fortezza" Europa, eludendo tutti quei dispositivi che ormai cingono i confini esterni dell'Unione Europea. Decine di loro sono morti nell'*enclave* spagnola di Ceuta e Melilla. Nel 2005 la polizia egiziana ha ucciso 26 dei 3.500 rifugiati sudanesi che da tre mesi presidiavano la sede dell'Unhcr al Cairo, chiedendo di essere trasferiti in altri Paesi sicuri. Si continua a sparare e ad uccidere lungo la frontiera con Israele, nella penisola del Sinai. Nel 2008 le vittime sono state 28, 19 nel 2009 e 34 nel 2010. In Africa occidentale, 50 migranti intercettati dalla polizia lungo il fiume Gambia mentre tentavano di imbarcarsi per le isole Canarie, sono stati arrestati nel luglio del 2005 e quindi fucilati. Come ci ricorda il sito Fortress Europe, sotto gli spari delle forze armate turche hanno perso la vita 28 persone, quasi tutte nella provincia orientale di Van, al confine con Iraq e Iran. A Parigi, tra il 2002 e il 2003, la polizia francese ha ucciso 2 uomini che si erano rifiutati di salire a bordo dell'aereo di linea Air France su cui dovevano essere espulsi. Lo stesso è successo in altre 7 occasioni in Germania, Gran Bretagna, Belgio, Svizzera, Spagna e Austria.

E' evidente, dunque, che quei processi globali che non si riesce più a governare come entità nazionali, attivano quei flussi che vedono migranti e rifugiati spostarsi numerosi sul nostro pianeta, in cerca di protezione e di accoglienza. I recenti eventi che hanno scosso il Nord Africa e che stanno martoriando il Medio Oriente sono la rappresentazione plastica di questi processi di globalizzazione. Nell'area del Mediterraneo da oltre due decenni siamo testimoni di una accentuata mobilità umana i cui effetti rischiano di destabilizzare i paesi riceventi schiacciati tra un supposto dovere di ospitalità e un forte sentimento di rigetto.

Un sentimento che viene rappresentato dalla diffusa convinzione che non sia possibile aprire le frontiere a chiunque chieda una qualche forma di protezione di accoglienza. Ed è proprio questa convinzione, alimentata da paure ancestrali verso lo straniero, il βάρβαρος di ellenica memoria, capace di mettere in discussione le nostre certezze e di acuire il senso di precarietà, che, peraltro, sta montando con la crisi economica in atto, 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

³ 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 dell'Interno 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.

valori fondanti la civiltà cristiana. Ciò che crediamo un assunto, rischia di essere un falso ideologico.

L'ospitalità individuare non corrisponde ad non un generico principio filantropico, bensì ad un rapporto giuridico che si sostanzia in un diritto vero e proprio, definibile come il diritto di uno straniero che arriva sul territorio di un altro Stato di 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 trova un atteggiamento di piena tutela nei moderni strumenti pattizi.

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 attraversato da correnti sotterranee più o meno consce, di rifiuto verso lo straniero, verso il "non cittadino". Così come i Greci dell'età classica erano intolleranti degli verso gli stranieri, i βάρβαροι che non essendo di stirpe greca erano per questo oggetto di ferma discriminazione, ancora oggi assistiamo a dure forme di chiusura. Non di rado siamo spettatori del manifestarsi di atteggiamenti schizofrenici da parte di chi, da un lato, rivendica le proprie radici cristiane e, dall'altro, criminalizza la "stranierità"⁴. 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.

Il sistema di accoglienza in Italia: alcune coordinate di riferimento

La diretta conseguenza di questo sentimento ondivago sono politiche d'accoglienza per nulla pianificate e a tratti confuse. L'incapacità di implementare un sistema in grado di dare risposte a chi chiede ospitalità o a chi chiede aiuto in quanto vittima di persecuzione, è stato il tratto caratterizzante politiche adottate nel nostro paese fin dai primi sbarchi in Italia di profughi. La memoria ci riporta al lontano 1992 quando l'arrivo improvviso di migliaia di albanesi sulle coste pugliesi mise in crisi la macchina del soccorso e dell'accoglienza. Ma la storia si è ripetuta sino ai giorni d'oggi. Basti pensare alla cosiddetta emergenza nord africana del 2011.

Il sistema d'asilo italiano, da anni sottodimensionato rispetto alle reali esigenze dell'accoglienza, è andato immediatamente in stallo di fronte ad un numero di richieste tutto sommato non

⁴ Emblematico in tal senso l'atteggiamento di alcuni partiti di destra, come la Lega, che di recente si sono espressi negativamente rispetto all'ipotesi di concedere la cittadinanza ai bambini di origine straniera in quanto non si rispetterebbe più in questo modo il principio dello *ius sanguinis*, del diritto di sangue, e nel contempo hanno affermato che "sarebbe un errore imperdonabile per il nostro Paese ignorare da dove deriva la sua stessa democrazia. E' infatti innegabile che sia proprio la tradizione cristiana ad aver consegnato alla storia il moderno concetto di persona, cioè dell'individuo che in quanto tale, prima ancora di essere cittadino, è portatore di dignità e di diritti".

straordinario, se pensiamo che un ordine di grandezza di 60 mila arrivi è assolutamente in linea con quello di altri paesi europei e, tutto sommato, ben poca cosa rispetto alle centinaia di migliaia di profughi accolti all'indomani dello scoppio della guerra in Libia da parte della Tunisia e dell'Egitto. Nonostante ciò, in Italia si è dovuto intervenire con la decretazione dello stato di emergenza umanitaria e lo stanziamento di fondi come mai era accaduto nel passato.

Ma per comprendere cosa realmente sia accaduto nel biennio 2011-2012 è necessario fare un passo indietro e analizzare, seppure sommariamente, il funzionamento del sistema di accoglienza dei Richiedenti asilo e rifugiati nel nostro paese.

L'iter per il riconoscimento della protezione internazionale, attiva una procedura di "prima ed immediata accoglienza", che prevede l'invio del richiedente presso strutture di dimensioni notevoli, denominate "Centro di Accoglienza per Richiedenti asilo – C.A.R.A.", che possono ospitare un numero considerevole di persone. In questi centri si provvede a verificare o determinare la nazionalità o l'identità della persona, qualora il richiedente non sia in possesso di documenti di viaggio o di identità o gli stessi siano ritenuti o dichiarati falsi. La durata dell'accoglienza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario per l'identificazione e, comunque, per non più di 35 giorni. Scaduti i termini dell'accoglienza, il richiedente riceverà il permesso di soggiorno per richiesta asilo (laddove la procedura di riconoscimento della protezione internazionale non sia terminata) della durata di tre mesi, rinnovabile fino alla definizione della domanda. Il richiedente può uscire dal Centro nelle ore diurne ed eventualmente allontanarsi per un tempo maggiore per rilevanti motivi personali o per motivi legati all'esame della domanda.

Qualora non ricorrano le ipotesi di accoglienza in un CARA (o di trattenimento presso un CIE - Centro di Identificazione ed espulsione)⁵ o qualora siano trascorsi i tempi previsti per l'accoglienza, il richiedente che risulti essere privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento proprio e dei propri familiari, può richiedere di essere accolto in una delle strutture predisposte dagli Enti locali nell'ambito della rete denominata SPRAR - Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati presente su tutto il territorio nazionale italiano.

E' un sistema di accoglienza diffusa che dovrebbe facilitare l'integrazione degli ospiti ed è gestito dal Ministero dell'Interno in convenzione con l'Associazione Nazionale Comuni Italiana (Anci). Si tratta di una buona prassi che però è assolutamente sottodimensionata se si considera che i 150 Centri di accoglienza presenti su tutto il territorio nazionale offrono solo 3.700 posti (portati recentemente a 5.000).

Secondo la legge, dunque, i CARA dovrebbero essere strutture adibite a una permanenza temporanea e circoscritta nel tempo. Questi grandi complessi, infatti, sono stati allestiti in aree un tempo adibite a ben altre funzioni rispetto all'accoglienza dei richiedenti asilo: container e prefabbricati in ex zone industriali o in ex aree aeroportuali militari. In assenza però di alternative

⁵ Il trattenimento presso i Centri di Identificazione ed Espulsione viene previsto nei seguenti casi:

- a. quando il richiedente si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1 paragrafo F della Convenzione di Ginevra;
- b. quando il richiedente è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'art. 380, commi 1 e 2 c.p.p., o per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento di minori da impiegare in attività illecite;
- c. quando il richiedente è già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

all'accoglienza -lo SPRAR dispone di un quinto dei posti necessari - accade che le persone possano rimanere nei CARA anche fino ad un anno, annullando così ogni possibile percorso di integrazione e costituendo, loro malgrado, un onere per lo Stato che investe notevoli quantità di denaro senza garantire inclusione. Peraltro, nei casi più gravi le persone una volta terminato il periodo di accoglienza nei CARA, non trovando posto nello SPRAR, hanno come unica alternativa la strada. E questa condizione riguarda incredibilmente in misura maggiore i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria e umanitaria i quali, dopo il riconoscimento della protezione hanno la possibilità, e non il diritto, di accedere allo SPRAR o nei Centri di seconda accoglienza gestiti dai Comuni, che però hanno a disposizione un numero limitato di posti.

Dunque, se è vero che la protezione internazionale dà diritto a cercare un lavoro e a godere degli stessi diritti sociali di un cittadino italiano, per molti la mancanza di un tetto è il primo e forse più grave ostacolo all'integrazione: spesso molti rifugiati sono costretti ad accamparsi in strutture di fortuna, in luoghi fatiscenti o devono occupare stabili nelle aree metropolitane.

Le principali criticità, quindi, sono legate alle tempistiche di accesso, alla mancanza di un'adeguata informazione e, soprattutto, alla mancata tutela dei diritti. Il diritto all'accoglienza, infatti, dovrebbe garantire una presa in carico del richiedente nel momento della presentazione della domanda d'asilo e non, come troppo spesso accade, quando questa viene verbalizzata in questura. E quando la richiesta giunge alla Prefettura, in caso di mancanza di posti disponibili, i richiedenti sono inseriti in una lista d'attesa e lasciati per settimane o mesi al proprio destino senza alcuna forma di assistenza, tanto meno economica.

Anche per superare questi problemi nel 2007 sono stati istituiti i centri polifunzionali in alcune città metropolitane come Roma, Milano, Firenze e Torino sulla base di accordi sottoscritti tra i comuni ed il Ministero dell'Interno "per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari". Si è trattato di un nuovo modello organizzativo, specificamente ideato per le città che devono affrontare la maggiore emergenza determinata dal grande numero di stranieri titolari di protezione internazionale o appartenenti a categorie vulnerabili, attratti dalle opportunità offerte da quella tipologia di sistema urbano. Con tali strutture si è inteso coniugare all'interno di un progetto unitario, i servizi di base forniti nei centri di accoglienza governativi con quelli diretti all'integrazione ed all'autonomia erogati dai comuni. Ed infatti, oltre all'accoglienza, sono stati previsti servizi di assistenza medica e psicologica, anche in collegamento con le aziende sanitarie locali e gli ospedali, servizi di formazione professionale e di tutoraggio finalizzati a sostenere, sempre in funzione delle sinergie di rete, possibili percorsi di inserimento sociale degli ospiti nel tessuto urbano.

L'esperienza ENA. Verso un nuovo modello di accoglienza.

In questa cornice si inserisce l'esperienza del 2011, quando le istituzioni di governo, di fronte ad un flusso straordinario di cosiddetti profughi, si sono poste il problema di come gestire l'accoglienza dei tunisini, prima, e dei profughi dalla Libia, poi.

Dopo un periodo di *impasse* istituzionale in cui tutto sembrava fermarsi a Lampedusa (dove si sono trovati contemporaneamente a convivere 6.000 migranti e 5.000 isolani), l'accoglienza è stata dirottata in grandi centri istituzionali. Nel frattempo il Governo italiano ha deciso di concedere ai tunisini giunti entro le ore 24 del 5 aprile 2011, un permesso temporaneo valevole per sei mesi sulla base dei presupposti dell'art. 20 T.U. immigrazione (Misure eccezionali in caso di

emergenza), permettendo loro, dunque, di spostarsi sul territorio nazionale. Dalla fine di marzo, quindi, è iniziato il trasferimento di questi migranti da Lampedusa, su navi dirette in vari porti d'Italia, verso i grandi CARA (chiamati per l'occasione CAI – Centri Accoglienza Immigrati) allestiti in alcune aree del sud del Paese. Peraltro, l'intento non dichiarato del Governo era che, una volta ottenuto il permesso umanitario, i migranti si spostassero spontaneamente in Francia, evitando in questo modo di farsi carico dell'accoglienza di circa 26 mila tunisini.

Quando, nel frattempo, è scoppiato il conflitto in Libia, si è reso necessario attivare un'accoglienza in qualche modo più qualificata di quella offerta, frettolosamente e confusivamente, ai cittadini tunisini. Un'accoglienza *diffusa* sul territorio nazionale.⁶

Nelle varie strutture che avevano manifestato disponibilità in tal senso (tra cui le Caritas diocesane che a fine luglio 2012 avevano ancora circa 3.000 persone in accoglienza), sono giunti i migranti che sbarcavano a Lampedusa, provenienti dalla Libia. Contemporaneamente, tra gli enti e i soggetti attuatori regionali della Protezione Civile Nazionale sono state siglate le convenzioni per la gestione dei servizi a favore dei profughi.

Pur nella estrema eterogeneità delle formulazioni delle convenzioni, che hanno visto coinvolti organismi quali Caritas e Arci ma anche realtà quali alberghi, agriturismi e ostelli, è stato comunque garantito un tetto a tutte le persone giunte. Purtroppo in molti casi non sono stati forniti servizi ulteriori rispetto al semplice vitto e alloggio, che pure erano inseriti in convenzione, come la mediazione culturale, l'orientamento legale e linguistico, definiti "servizi aggiuntivi alla persona", sulla falsariga di quelli previsti nei capitolati per la gestione dei CARA.

In generale, il caotico e costoso affastellarsi di interventi straordinari di emergenza, avvenuto tra il 2011 e il 2012, solo in minima parte può essere ricondotto ad un effettivo aumento delle domande di asilo (che pure c'è stato), ma è stata la diretta conseguenza delle carenze strutturali del sistema d'asilo italiano, da anni sottodimensionato rispetto alle reali esigenze dell'accoglienza dei richiedenti asilo e del tutto inadeguato.

Dunque, per sopperire ad un sistema di accoglienza istituzionale che poteva garantire al massimo 15 mila posti, si è dovuto intervenire in via straordinaria sperimentando nuove forme di accoglienza fra le quali è certamente degna di nota quella del cosiddetto rifugio diffuso.

⁶ Come da accordo del 6 aprile 2011 siglato da Governo, Regioni e Province autonome ed Enti locali. Significativamente, nel suddetto accordo veniva ribadito che "tutte le Istituzioni della Repubblica responsabilmente si impegnano ad affrontare questa emergenza umanitaria con spirito di leale collaborazione e solidarietà. Ciò impegna tutti i livelli della Repubblica ad essere coerenti e conseguenti a questa scelta politica". L'accordo anticipava che di lì a dieci giorni sarebbe stato elaborato un vero e proprio Piano d'accoglienza la cui gestione veniva affidata alla Protezione civile nazionale con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13/4/2011 "*Ulteriori disposizioni dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa*".

