

UGHETTA VERGARI

*Migrazioni e cittadinanza:
dinamiche di esclusione e possibilità di integrazione*

Abstract: *The problem of migration is one of the most pressing topics of our time. The paper aims to outline how in the long period the impact on democracy would be quite dramatic. The issue of citizenship could be especially undermined in a hypothetical scenario of hypermigration world. A decisive role in migration processes is covered also by the boundaries, delineating the threshold between exclusion and integration.*

Keywords: Migration; Globalization; Democracy; Citizenship; Hypermigration; Boundaries; Exclusion; Integration.

1. Crisi della democrazia e problema della cittadinanza: prospettive di un mondo iper-migratorio

Sebbene i fenomeni migratori siano sempre esistiti e abbiano determinato nel tempo mutamenti radicali nei diversi paesi di origine, di transito e di approdo dei migranti, tuttavia l'entità del fenomeno migratorio ha subito senza dubbio un'accelerazione e un'amplificazione nel corso del novecento, che ha portato alle espulsioni e alle deportazioni di massa di intere popolazioni.¹ È innegabile poi che i flussi migratori abbiano assunto un ruolo determinante e strutturale soprattutto con l'avvento della globalizzazione e dei processi di democratizzazione, al punto che oggi «nessuno potrebbe affermare di non aver avuto un'esperienza diretta con i fenomeni migratori o, comunque, con i loro effetti».² La globalizzazione, in particolare, può essere interpretata sia come causa che come effetto dell'aumentata interconnessione tra gli esseri umani, i quali si trovano a vivere una realtà in cui l'idea del confine appare sempre più labile.

Gran parte della riflessione filosofico-politica in questa prospettiva si focalizza inevitabilmente sugli effetti che l'aumento di flussi di esseri viventi, che è già in atto, potrebbe avere sul concetto di cittadinanza e sulle pratiche democratiche degli stati,

¹ Cfr. M. CALLONI - S. MARRAS - G. SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012, pp. XVI-XVII.

² S. CASTLES - M.J. MILLER, *The Age of Migration*, New York, Guilford Press, 2003, p. 5.

tanto da avvertire l'esigenza di ricorrere, sempre più spesso, all'espressione "crisi della democrazia". Emerge, tuttavia, il bisogno di qualificare meglio tale crisi, «nel senso che le storture non sono tanto nella pianta democratica, quanto nella qualità sempre più inospitale del terreno su cui è chiamata a crescere».³

Tra le varie trasformazioni, che renderebbero inospitale il terreno in cui la democrazia affonda le sue radici, Alessandro Ferrara individua anche la crescente differenziazione della cittadinanza,⁴ accentuata proprio dai processi migratori, i quali, radicalizzando il pluralismo, «portano le nostre democrazie ad allontanarsi sempre più dalla *factio* di una coestensività del corpo politico con la totalità dei cittadini "liberi ed eguali" che vivono stabilmente entro un certo territorio e le rendono sempre più simili a quelle antiche, in cui i cittadini *optimo jure* decidevano democraticamente del destino dei tanti non-cittadini – meteci, iloti, schiavi – così come noi cittadini con diritti politici determiniamo democraticamente i destini di tanti altri *denizens* che soggiornano e lavorano nel nostro paese: immigrati con regolare permesso, in attesa di permesso, clandestini, persone rese schiave dai racket».⁵

Il richiamo di Ferrara al concetto di *denizenship*, inoltre, risulta oggi particolarmente utile per definire la condizione specifica in cui si trovano tutti quegli immigrati che, pur non avendo acquisito formalmente lo *status* di cittadino, godono tuttavia, grazie alla loro residenza e permanenza in un territorio, di alcune prerogative proprie dei cittadini.

³ A. FERRARA, *La democrazia fra crisi e trasformazione*, in L. BAZZICALUPO, a cura di, *Crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2014, p. 274.

⁴ Robert Dahl aveva già individuato tra le sfide che le democrazie contemporanee devono affrontare proprio quella della diversità culturale, che contrasta con il livello di omogeneità culturale che ha rappresentato, invece, il terreno favorevole al consolidamento delle democrazie di molti paesi. A questa diversità culturale hanno contribuito sia i movimenti istituiti dai cittadini discriminati a favore della loro identità culturale e della difesa dei loro diritti, sia il crescente numero di emigranti che giungono nei paesi di vecchia democrazia, il cui numero pare destinato a crescere anche per l'enorme flusso di profughi che sfuggono alla violenza, alle repressioni, alle carestie che minacciano i loro paesi di origine. Le soluzioni che Dahl ipotizza sono, per un verso, l'idea di una democrazia consociativa, derivante dalla formazione «di grandi coalizioni di leader politici, eletti col sistema proporzionale per assicurare a ciascuna sottocultura un numero di seggi in parlamento corrispondente, grosso modo, alle dimensioni del suo elettorato»; per l'altro, si potrebbe ipotizzare la creazione di «strumenti elettorali che incentivino fortemente la creazione di coalizioni elettorali durature prima e durante le elezioni parlamentari e presidenziali», magari attenendosi a «un sistema di regole distributive» che imponga «ai candidati alla presidenza di ottenere una certa percentuale di voti dalle principali sottoculture o gruppi etnici». Ovviamente le ipotesi teoriche devono poi trovare un riscontro concreto, tanto che Dahl conclude affermando che «non esistono soluzioni generali al problema della divisione culturale. Ciascuna soluzione va tagliata su misura, in base alle caratteristiche di ciascun paese». Cfr. R. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 192-194 e 204-207. Il corsivo è nel testo.

⁵ *Ibid.*, p. 275.

Emerge chiaramente, perciò, come il destino delle democrazie sia legato a doppio filo al problema della cittadinanza, motivo che induce a guardare al fenomeno migratorio, almeno in prima battuta, in questa prospettiva.

Nella realtà della democrazia liberale, infatti, il concetto di cittadinanza assume un ruolo cruciale o, come sottolineato da Zolo, “strategico”, dal momento che, sia che si parta da un approccio giuridico sia da uno sociologico, esso consente di legare il tema dei diritti soggettivi a quello delle ragioni “pre-giuridiche” dell’appartenenza o dell’esclusione dal contesto politico.⁶ Appartenenza ed esclusione, non a caso, definiscono la soglia lungo la quale il migrante è costretto a muoversi nelle attuali realtà democratiche, cosicché, nonostante le diverse angolazioni dalle quali è possibile addentrarsi nel tema della cittadinanza, emerge in prima battuta il suo significato più semplice, che identifica «la posizione di un soggetto di fronte a un determinato stato, rispetto al quale si è appunto “cittadini” o “stranieri”». ⁷ Questo significato della cittadinanza individua un problema reale, legato alla sua dimensione esclusiva. Pensare alla cittadinanza in questa prospettiva vuol dire fondamentalmente individuare ciò con cui oggi lo stato deve confrontarsi proprio per la presenza di “stranieri” sul suo territorio: definire i codici di inclusione nella cittadinanza e regolare i meccanismi di esclusione.⁸

Con riferimento alla cittadinanza non sono mancate in questi anni visioni ottimistiche, come quella avanzata da Soysal e definibile “post-nazionale”, dal momento che viene messo in luce un cambiamento nell’esperienza delle migrazioni del dopoguerra dovuto principalmente al fatto che la cittadinanza nazionale starebbe piano piano cedendo il passo a nuove forme di cittadinanza, la cui legittimità deriverebbe da un processo di de-territorializzazione dei diritti e delle persone.⁹

⁶ Cfr. D. ZOLO, a cura di, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. IX.

⁷ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. VII.

⁸ Cfr. S. MEZZADRA, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione, ombre corte*, Verona, Ombre Corte, 2001, pp. 67-68.

⁹ A tal proposito, cfr. N.Y. SOYSAL, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; ID., *Citizenship and Identity: Living Diasporas in Post-War Europe?*, in «Ethnic and Racial Studies», XXIII, 1, 2000, pp. 1-15.

Se questa possibilità è apparsa inizialmente perseguibile, non si può però trascurare il mutato scenario geopolitico degli ultimi anni, che ha amplificato ad esempio il ruolo del bacino del Mediterraneo come luogo di transito di esseri umani provenienti da diversi stati dove sono in atto conflitti di varia intensità. Il crescente numero di immigrati, di profughi, di richiedenti asilo, in generale di quella che può essere definita “umanità sofferente”, ha amplificato conseguentemente il problema dell’ospitalità da offrire, e, in tal senso, l’atteggiamento di molti stati è mutato profondamente. Ciò è anche dovuto al fatto che viene fatta spesso «una frettolosa confusione: i richiedenti asilo vengono erroneamente identificati coi migranti economici»,¹⁰ nonostante siano profonde le differenze tra le due categorie, tanto che ai primi dovrebbe essere riconosciuta una tutela sulla base del diritto umanitario internazionale e di convenzioni internazionali, mentre i secondi sono sottoposti al diritto di cittadinanza connesso alle legislazioni nazionali: «È pur tuttavia vero che le condizioni di estrema povertà e carestia, determinate da guerre, in cui vivono queste persone, rendono sempre più difficile la possibilità di tracciare una netta distinzione fra immigrati forzati e immigrati volontari, in senso legale e politico».¹¹

In generale, alle visioni ottimistiche e post-nazionali fanno da contraltare anche scenari immaginari in cui il problema della cittadinanza legato alle migrazioni risulterebbe notevolmente acuito. È quanto messo in luce, ad esempio, da Bauböck, che arriva a prospettare quella che egli definisce una distopia iper-migratoria, cioè la ipotetica possibilità di immaginare un mondo in cui la maggior parte delle persone sia costituita da migranti temporanei, che rimangano tali per gran parte della loro vita. Supponendo allora che l’attuale sistema di competenza territoriale degli stati e di cittadinanza intergenerazionale rimanga invariato, il risultato di una tale eventualità sarebbe di avere, in uno stesso momento e in gran parte dei paesi, la maggioranza dei cittadini non residente e la maggioranza dei residenti non-cittadini. Questo scenario è definibile come mondo iper-migratorio e, a parere di Bauböck, l’impatto sulla democrazia potrebbe essere drammatico. Infatti, mentre nelle società liberali la trasformazione delle culture nazionali attraverso l’immigrazione non è qualcosa da

¹⁰ CALLONI - MARRAS - SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, cit., p. 23.

¹¹ *Ibid.*

rimpiangere, anzi l'insediamento a lungo termine dei migranti genera un'aspettativa di adattamento reciproco tra nativi e nuovi arrivati che, sebbene non privo di conflitti, promuove tuttavia interpretazioni condivise della cittadinanza, e giunge a considerare tutti come membri della comunità politica; al contrario, l'iper-migrazione non solo minerebbe la solidarietà civica tra co-residenti accidentali, ma gli stessi presupposti della cittadinanza come istituzione.¹²

Bauböck giunge a questa conclusione perché in questo scenario non sarebbe più sostenibile l'idea di una cittadinanza territoriale e inter-generazionale acquisita alla nascita e che duri per tutta la vita. Detto in altri termini, perderebbero di senso tanto lo *ius soli* (dal momento che la nascita in un territorio non costituirebbe più una garanzia di potervi risiedere in futuro, perché non sarebbe più garantito il "diritto a ritornare" che ancora è concepibile nelle migrazioni attuali), tanto lo *ius sanguinis*, che accentuerebbe lo scollamento tra la popolazione che abita un territorio e i cittadini che sono tali solo per discendenza, la maggior parte dei quali, però, nascerebbe all'estero e non risiederebbe a lungo termine nel territorio statale di cui risulterebbe cittadino. Non è necessario spingersi verso un immaginario mondo iper-migratorio, del resto, per cogliere l'importanza del riferimento allo *ius soli* e allo *ius sanguinis*, i quali, al di là di quello che in passato è apparso un loro utilizzo strumentale e ideologico, non rappresentano altro che i due criteri giuridici di cui la tradizione politica si è servita per definire la cittadinanza. Tali criteri, tuttavia, sono quelli che con maggiore evidenza sono messi in crisi ogni qual volta ci si trovi a confrontarsi con l'esperienza di quegli esseri umani, come i rifugiati, i quali, se «rappresentano, nell'ordinamento dello stato-nazione moderno, un elemento così inquietante, è innanzitutto perché, spezzando la continuità fra uomo e cittadino, tra *natività* e *nazionalità*, [...] mettono in crisi la finzione originaria della sovranità moderna».¹³

La tensione irreparabile che si viene a creare tra le forme politiche istituzionali e la portata bio-politica della vita umana è celata pertanto dietro l'ambiguità che lega la nascita, in quanto evento naturale, alla nazione, in quanto condizione di inclusione nella

¹² Cfr. R. BAUBÖCK, *Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration*, in «Critical Review of International Social and Political Philosophy», XIV, 5, December 2011, pp. 665-693.

¹³ G. AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 1995, p. 145. Il corsivo è nel testo.

cittadinanza; tale aporia pone in evidenza le sfide che si profilerebbero per le istituzioni democratiche, soprattutto in uno scenario, come quello sopra descritto, in cui l'unico diritto su cui far poggiare il riconoscimento della cittadinanza sarebbe lo *ius domicili*, unico criterio plausibile in un mondo iper-migratorio, dove si diventerebbe cittadini anche dopo un breve periodo di residenza in un determinato luogo, e automaticamente si perderebbe tale *status* nel momento in cui avvenisse lo spostamento in un altro luogo. Il risultato avrebbe conseguenze profonde sulla struttura della democrazia, perché una cittadinanza fondata sulla residenza darebbe vita a una popolazione che sarebbe, a tutti gli effetti, solo un aggregato casuale di migranti, che non rappresenterebbe una base sufficientemente solida per mettere in atto adeguate politiche democratiche di governo. Lo scenario iper-migratorio, tuttavia, non sarebbe sufficiente per dissipare il desiderio umano di appartenenza e riconoscimento tra eguali all'interno di una comunità autonoma; si potrebbe pertanto immaginare che la società civile possa rappresentare il substrato sul quale ricreare nuove forme di pseudo-cittadinanza.

Nonostante quanto evidenziato sia definibile nei termini di una distopia iper-migratoria, Bauböck individua tre ragioni che inducono a giustificare il riferimento a un tale scenario. La prima ragione è che noi siamo abituati a pensare all'integrazione politica dei migranti in sistemi politici territoriali stabili, caratterizzati da una cittadinanza intergenerazionale e da una popolazione in gran parte sedentaria. Queste condizioni, però, sono storicamente contingenti e potrebbero mutare nel tempo. Se e quando questo dovesse accadere, la trasformazione della democrazia sarebbe così radicale come radicale è stato il passaggio dalla democrazia diretta alla democrazia rappresentativa.

La seconda ragione è data dall'osservazione che alcuni sviluppi dell'odierna società civile vanno nel senso di una perdita di potere integrativo della democrazia e una tendenza a fornire beni pubblici, come l'istruzione o l'assistenza sanitaria, in modo alternativo, considerandoli beni per élites mobili a livello internazionale. Questa tendenza, sebbene sia causata fondamentalmente dalla crisi dello stato sociale piuttosto che da un aumento della migrazione temporanea, potrebbe fare da modello nello scenario iper-migratorio, dove i migranti ad alto reddito potrebbero richiedere beni pubblici non più legati al territorio.

Infine, la terza ragione è che esistono già realtà di cittadinanza puramente residenziali anche nelle attuali democrazie, con particolare riferimento agli ambiti locali, che costituiscono dei modelli di sistemi politici reali alternativi e pienamente adattati alla integrazione dei migranti temporanei come cittadini uguali. È ciò che si osserva, ad esempio, nei comuni e nelle province degli stati democratici, che sono generalmente aperti alla libera migrazione. Il diritto alla libera circolazione interna non è in tal caso legato alla cittadinanza, ma si propone come un diritto umano riconosciuto a tutti i residenti legali. Nei sistemi politici locali, pertanto, l'ammissione territoriale e la possibilità di soggiornarvi è garantita in egual misura sia ai cittadini che ai residenti non cittadini, non distinguendo neanche la cittadinanza per diritto di nascita o per naturalizzazione. Sebbene storicamente le città siano sempre state le culle della cittadinanza, molto prima della nascita dello stato moderno, tuttavia, nel momento in cui i governi locali e regionali godono di autonomi poteri sostanziali e sono democraticamente eletti dai residenti, le città e le province devono anche individuare una regola per determinare chi si può considerare cittadino. Questa regola è basata proprio sullo *ius domicilii*, o sulla cittadinanza fondata sulla residenza. Resta tuttavia da considerare che nella maggior parte degli stati democratici attuali questa regola resta inevitabilmente vincolata al concetto di cittadinanza politica a livello statale.¹⁴

Il problema dell'inclusione politica, con particolare riferimento ai migranti temporanei, in definitiva, deve essere affrontato cercando di fornire soluzioni che possano essere percorribili. La proposta liberale fonda l'inclusione sull'eguale rispetto verso tutti i membri del *demos*,¹⁵ essa, tuttavia, non risolverebbe il problema di come giustificare pienamente l'esercizio dei diritti politici in assenza di una prospettiva di permanenza a medio-lungo termine in una comunità politica. È per questo che si stanno profilando anche proposte di inclusione differenziata, che si basano, cioè, sulla distinzione tra un'inclusione totale nella vita politica riservata ai cittadini stanziali e un'inclusione differenziale per gli iper-migranti relativamente alle decisioni che

¹⁴ Cfr. BAUBÖCK, *Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration*, cit., pp. 665-693.

¹⁵ In tal senso: V. OTTONELLI - T. TORRESI, *Inclusivist Egalitarian Liberalism and Temporary Migration: A Dilemma*, in «The Journal of Political Philosophy», XX, 2, June 2012, pp. 202-224.

risultino strettamente legate ai loro piani di vita.¹⁶ Ciò non si farebbe in un senso *esclusivo*, bensì nell'oggettiva consapevolezza che agli iper-migranti mancherebbero le competenze e le risorse per esercitare tutti i diritti politici nell'ottica di un bene comune che per loro risulterebbe a tutti gli effetti temporaneo.

2. Globalizzazione e migrazioni: una questione di confini

La riflessione sulle dinamiche dei «flussi migratori che coinvolgono milioni di vite, le quali si spostano da un punto all'altro del pianeta soltanto per sopravvivere; il ricorso a dispositivi eccezionali di urgenza per gestire quei flussi umani, dispositivi che mettono le nude vite di queste persone, prive di tutela giuridica, a diretto contatto con misure di polizia e con lo stato d'eccezione vigente nei campi di prima accoglienza, in qualche modo extragiuridici»¹⁷ delineano una delle questioni bio-politiche più sentite del nostro tempo, perché in essa «ne va direttamente della vita biologica degli uomini, dell'uomo in quanto essere vivente».¹⁸

La presenza di sempre nuovi migranti, spinti a lasciare il loro paese di origine e a raggiungere l'Europa e, in molti casi, le coste del nostro paese sia per motivi economici sia a causa di guerre, infatti, è una realtà con la quale ci dobbiamo ormai confrontare quotidianamente. E quando in particolar modo si avvistano all'orizzonte barconi sui quali centinaia di uomini, donne e bambini sono stipati in condizioni disumane, si coglie con crudezza che ad essere in gioco è innanzitutto la sopravvivenza. Proprio per questo appare ancor più pressante per gli stati, meta dei flussi migratori, l'esigenza di elaborare politiche adeguate sia per la gestione del fenomeno, sia per l'integrazione e l'accoglienza dei migranti.¹⁹

¹⁶ L'inclusività differenziata prevede pertanto che gli iper-migranti siano inclusi in alcuni casi, ma non sempre, poiché, differentemente dai cittadini stanziali, non saranno toccati da tutte le politiche messe in atto in una società; in tale prospettiva gli iper-migranti non saranno in una situazione di vulnerabilità e saranno riconosciuti come eguali, senza tuttavia mettere in crisi la capacità del sistema democratico di promuovere il bene comune. In tal senso è la proposta di E. BIALE, *Un demos fluido per una democrazia iper-migratoria*, relazione tenuta al convegno della SIFP "Macropolitica: i nodi della politica globale", Roma, 22-23 settembre 2016.

¹⁷ L. BAZZICALUPO, *Biopolitica. Una mappa concettuale*, Roma, Carocci, 2010, p. 19.

¹⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁹ Il dramma rappresentato dagli sbarchi è qualcosa che coinvolge in maniera diretta il Mediterraneo e soprattutto le coste italiane, per questo il nostro paese assume anche una forte valenza simbolica. Esempio ne sia il fatto che nel porto di Otranto è visibile il relitto di una motovedetta albanese, la *Kater I Rades*, affondata nel 1997 a seguito della collisione con una nave della marina militare italiana, impegnata, come

Tutto ciò, però, si scontra in primo luogo con quella che è definibile come una questione di confine, perché in questa prospettiva viene messa in luce una delle aporie dell'odierna globalizzazione, la quale, se per un verso si caratterizza per una «tendenza all'abbattimento delle barriere alla circolazione delle merci e dei capitali, nonché, entro determinate aree e per determinate categorie sociali, di persone»,²⁰ per l'altro vede una contemporanea tendenza «alla proliferazione e al riarmo dei confini contro donne e uomini in fuga dalla miseria, dalla guerra, da tirannidi politiche e sociali».²¹

Il riferimento al confine, piuttosto che alla frontiera, è in questo contesto particolarmente significativo, perché enfatizza l'idea di una linea che simbolicamente demarca e protegge dal possibile indebolimento specifici spazi politici e sociali. Proprio facendo leva sull'idea di confine e sulla sua valenza simbolica, infatti, risultano diversi gli approcci che, riguardo al fenomeno migratorio e ai possibili modi di una sua gestione, sono stati fatti propri e interpretati in maniera differente.

Un primo approccio, definito *closed borders*, si fonda sull'attribuzione agli stati del potere di decidere se, quanti e quali immigrati ammettere sul proprio territorio, sebbene tale potere venga ad essere notevolmente ridotto o anche annullato nel momento in cui viene fatto appello allo *status* di rifugiato.²² Un secondo approccio, basato su trattamenti differenziati, si fonda sulla distinzione a monte tra rifugiati e cosiddetti migranti economici. Un terzo approccio, tendente invece a non operare una distinzione e quindi

si legge, «in azioni di respingimento del fenomeno migratorio». Il risultato di questo scontro sono state 81 vittime, in maggior numero donne e bambini, che rappresentano purtroppo solo i primi di una lunga serie. Ciò che è significativo e che induce a riflettere è ciò che è seguito a tale naufragio, ovvero la volontà di fare del millenario porto di Otranto un «simbolo di accoglienza e solidarietà tra i popoli». È così che il relitto è stato trasformato in un monumento intitolato “L'approdo. Opera all'umanità migrante”. Lo scultore greco Costas Varotsos si è servito, infatti, del relitto per simboleggiare le migrazioni di ogni tempo e luogo, sottolineando, però, come i tragici eventi ad esse connessi, oltre che essere semplicemente un fatto di destino, siano il segno tangibile del naufragio della nostra civiltà, quella europea contemporanea, e dei valori ereditati dalla classicità, con particolare riferimento alla *pietas* e all'*humanitas*. Accoglienza, infatti, vuol dire apertura verso l'altro e quindi superamento di quella paura, che pervade il nord del mondo, di perdere quel poco che si è conquistato. Proprio questo paradigma dell'accoglienza, tuttavia, incontra apparentemente ostacoli insuperabili per la sua piena realizzazione.

²⁰ MEZZADRA, *Diritto di fuga*, cit., p. 82.

²¹ *Ibid.*

²² Per quanto riguarda nello specifico i paesi dell'Unione europea, il diritto d'asilo è contemplato al capo II della *Carta dei diritti fondamentali* dell'Unione europea (Nizza 2000), dove, all'art. 18, si legge che «il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea» ed è disciplinato da tre direttive del consiglio d'Europa: n. 2003/9/CE, n. 2004/83/CE e n. 2005/85/CE.

trattamenti diversi, almeno in prima battuta, tra rifugiati e migranti economici, viene definito *open borders* e non prevede da parte dello stato un controllo sui propri confini, cosicché gli immigrati possono transitare liberamente.

In generale, l'approccio al fenomeno migratorio sulla base dei confini chiusi esalterebbe il principio di auto-determinazione e di diritto territoriale propri dello stato, mentre l'approccio che prevede confini aperti difende la libertà di movimento e una visione cosmopolitica di parità nelle opportunità o negli esiti. In quest'ultimo caso, come sottolinea Seyla Benhabib, bisognerebbe considerare che «l'attraversamento dei confini e la rivendicazione dell'accesso a una comunità politica differente non costituisce un atto criminale, bensì l'espressione di una libertà umana e il perseguimento di condizioni di vita migliori in un mondo che dobbiamo condividere con i nostri simili».²³

Sempre più spesso, tuttavia, il ruolo del confine viene amplificato da politiche di respingimento, di esclusione, che riflettono il sentimento di paura e l'idea del pericolo insita nell'incontro con l'"altro" e nella contemporanea demarcazione simbolica tra il "noi" e il "loro". Hannah Arendt ha evidenziato che «la disgrazia degli individui senza *status* giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'uguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione (formule intese a risolvere i problemi nell'ambito di determinate comunità), ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli».²⁴

Il problema cruciale, che è ascrivibile alla figura del rifugiato e che da queste parole emerge in tutta la sua drammaticità, non è pertanto legato a una violazione diretta dei diritti umani, bensì alla manifestazione più acuta della loro privazione, che si esprime, nella visione arendtiana, nel non avere più un posto nel mondo e nell'assenza di una comunità disposta a farsi garante dei diritti. Quando il migrante giunge nella terra di approdo, egli incarna questa condizione, specialmente quando dall'altra parte si innalzano barriere alimentate dalla paura o, in casi più estremi, dalla xenofobia. Proprio in tal senso, Dal Lago individua nell'immigrato, nello straniero, la condizione virtuale

²³ S. BENHABIB, *I diritti degli altri: stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2006, p. 142.

²⁴ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1996, p. 409.

di non-persona. Tale condizione, partendo dal significato del termine *nonperson* (che in inglese definisce la persona, la quale, per ragioni politiche o ideologiche, è esclusa da ogni riconoscimento o considerazione), non è dipendente da caratteristiche intrinseche o naturali, ma è il risultato di un processo di esclusione e di rimozione sociale; al contrario, con il termine “persona” si identificherebbe chi è tale per caratteristiche acquisite come risultato di processi culturali e sociali. Ecco che anche nelle dinamiche del riconoscimento ritorna in primo piano il problema della cittadinanza, perché «non è né il “volto umano”, né tanto meno una simmetria fondata su una astratta pretesa alla radice universale comune, che può fondare una relazione concreta tra noi e l’altro, ma è esattamente questa (nei termini di uno spazio giuridico-politico comune) la condizione esclusiva del riconoscimento del volto d’altri».²⁵

Ne consegue che solo interventi rivolti alla risoluzione dei fenomeni di esclusione e di emarginazione sociale possono realmente permettere di ripensare al benessere dell’intera comunità, includendo in essa, cioè, anche gli immigrati, che tuttavia rappresentano un’umanità profondamente variegata e tutt’altro che omogenea; ciò è intuibile, ad esempio, se si considera che utilizzando i termini “rifugiato” o “profugo” si fa riferimento a realtà sociali anche molto diverse tra loro.²⁶ È anche per questa ragione che, negli ultimi decenni, si è delineato un filone di studi multidisciplinare specifico rivolto proprio alla figura del rifugiato (*Refugee Studies*), che si propone innanzitutto di fare chiarezza sulle diverse tipologie di migrazioni e che a tale scopo concentra gran parte degli sforzi nell’individuazione delle differenze tra rifugiato e migrante economico; differenza, questa, che, specialmente con riferimento alle migrazioni degli

²⁵ A. DAL LAGO, *Non-persone. L’esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 220.

²⁶ Lo *status* di rifugiato, come già specificato, è definito nel diritto internazionale dalla convenzione di Ginevra del 1951, dove si legge che il rifugiato è una persona che «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» e che «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». Lo *status* di rifugiato è una condizione giuridica e, in quanto tale, può essere persa per una serie di circostanze, stabilite dalla convenzione stessa. Il richiedente asilo è una persona che, avendo lasciato il proprio paese, chiede il riconoscimento dello *status* di rifugiato o altre forme di protezione internazionale ed è in attesa di una decisione in tal senso da parte delle autorità competenti. Il profugo è colui che per diverse ragioni (guerra, povertà, fame, calamità naturali, ecc.) ha lasciato il proprio paese ma non è nelle condizioni di chiedere la protezione internazionale.

ultimi anni, tende a sfumare. Infatti, se, per un verso, si cerca di individuare tutti i fattori di spinta e di attrazione (*push and pull factors*) che influenzano la mobilità dei migranti, per l'altro si evidenzia sempre più spesso la difficoltà di inserire il rifugiato in una specifica categoria sociologica, e questa difficoltà è acuita anche da una convergenza nell'azione di rifugiati e migranti economici, sia nella fase di migrazione sia in quella di insediamento.²⁷ La distinzione tra migranti e profughi può essere in un certo qual modo superata, come proposto da Mezzadra, attraverso un'analisi delle migrazioni che parta proprio dalla prospettiva della cittadinanza e si rivolga direttamente alle persone, mettendo in luce, cioè, le domande di cui i migranti sono portatori, evidenziando le loro determinazioni soggettive. In questa prospettiva, assume rilievo il "diritto di fuga", che viene indistintamente rivendicato ed esercitato sia dai migranti sia dai profughi sulla base di fattori oggettivi.²⁸

La generale difficoltà di categorizzare in maniera netta i migranti, tuttavia, induce gli stati ad approcciarsi con modalità ambivalenti alle richieste d'asilo, che, se da un lato sono regolate dalle norme internazionali, dall'altro sono gestite coniugando spirito umanitario e difesa della sovranità statale. Il risultato è che il richiedente asilo deve fare i conti con uno dei dispositivi bio-politici del nostro tempo, rappresentato dal campo profughi, luogo simbolo della sovranità statale, dove l'inclusione nel territorio statale si attua nella forma dell'esclusione.²⁹ Anche se le tipologie di campi profughi sono

²⁷ Cfr. CALLONI - MARRAS - SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, cit. pp. 62-65.

²⁸ Cfr. MEZZADRA, *Diritto di fuga*, cit., pp. 78-85.

²⁹ Il trattamento dei migranti, siano essi profughi o rifugiati politici, in specifici spazi è divenuta una prassi consueta. Ad esempio, in Europa con il termine "campi" ci si riferisce sia ai centri preposti all'espulsione dei migranti senza permesso di soggiorno, sia a quelli preposti all'accoglienza, al transito, all'identificazione dei richiedenti asilo. In Italia, in particolare, si possono distinguere i CPSA (centri di primo soccorso e accoglienza), definiti dal ministero dell'interno come strutture allestite nei luoghi di maggiore sbarco, che ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia. In questi centri i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono fotosegnalati, possono richiedere la protezione internazionale. Successivamente, a seconda della loro condizione, vengono trasferiti nelle altre tipologie di centri; i CDA (centri di accoglienza) garantiscono prima accoglienza allo straniero rintracciato sul territorio nazionale per il tempo necessario alla sua identificazione e all'accertamento sulla regolarità della sua permanenza in Italia; i CARA (centri di accoglienza per richiedenti asilo) accolgono lo straniero irregolare che richiede la protezione internazionale, per l'identificazione e l'avvio delle procedure relative alla protezione internazionale; infine i CIE (centri di identificazione ed espulsione) trattengono gli stranieri giunti in modo irregolare in Italia che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti.

differenti, essi sono assimilabili a ciò che Agamben ha identificato come «lo spazio che si apre quando lo stato di eccezione comincia a diventare la regola».³⁰

Infatti, nonostante le differenze, i campi profughi, che rappresentano in ogni caso una soluzione a situazioni di natura emergenziale, delimitano uno spazio di permanenza (più o meno) temporanea e gestito «in un quadro di *eccezionalità giuridica*, poiché è regolato da un sistema di norme interpretate discrezionalmente e unilateralmente dalle organizzazioni umanitarie o dalle forze dell'ordine che lo gestiscono».³¹

In questa condizione, i profughi, come sottolineato da Bauman, rappresentano l'incarnazione del «rifiuto umano», perché non solo sono privi di una funzione da svolgere nella terra dove sono giunti, ma anche perché si evidenzia la mancanza di una realistica intenzione di integrarli nel corpo sociale. Solo nel campo, allora, essi possono essere dimenticati, tanto da poter parlare di campi «permanentemente temporanei», in cui spesso la dilatazione dei tempi di internamento rende la condizione dei profughi tutt'altro che transitoria.³²

Anche il progressivo inasprimento della regolamentazione degli ingressi degli immigrati non porta altro che un incremento dello *status* di irregolare, con la totale espropriazione di tutti i diritti civili, sociali e politici. I campi di permanenza, in definitiva, delimitano lo spazio in cui si trovano *homines sacri*, uomini, cioè, che, nella visione prospettata da Agamben, incarnano la nuda vita, abbandonata dalla legge ed esposta anche a possibili violenze, come testimoniato, ad esempio, da Fabrizio Gatti nella sua inchiesta sul campo profughi di Lampedusa.³³

³⁰ AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., p. 188.

³¹ CALLONI - MARRAS - SERUGHETTI, *Chiedo asilo. Essere rifugiato in Italia*, cit., p. 78. Questo carattere di eccezionalità giuridica ha fatto riflettere anche Agamben, che ha fatto riferimento allo «statuto paradossale del campo». Il campo, scrive Agamben, «è un pezzo di territorio che viene posto fuori dell'ordinamento giuridico normale, ma non è, per questo, semplicemente uno spazio esterno. Ciò che in esso è escluso è, secondo il significato etimologico del termine eccezione, *preso fuori*, incluso attraverso la sua stessa inclusione. Ma ciò che, in questo modo, è innanzitutto catturato nell'ordinamento è lo stesso stato di eccezione. In quanto lo stato di eccezione è, infatti, «voluto», esso inaugura un nuovo paradigma giuridico-politico, in cui la norma diventa indiscernibile dall'eccezione. Il campo è, cioè, la struttura in cui lo stato di eccezione, sulla cui possibile decisione si fonda il potere sovrano, viene realizzato *normalmente*». AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., pp. 189-190.

³² Cfr. Z. BAUMAN, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Roma- Bari, Laterza, 2007.

³³ Fabrizio Gatti, inviato de «L'Espresso», si è infatti gettato in mare, fingendosi un profugo, e si è fatto rinchiudere nel centro di Lampedusa; come Gatti ha sottolineato, questo è «il prezzo da pagare per assistere in prima fila a umiliazioni, abusi, violenze e a tutto quanto l'Italia ha sempre nascosto alle ispezioni del parlamento europeo e delle Nazioni Unite. Ma è anche l'opportunità per vivere l'immane solitudine di uomini, donne e bambini che, nella fatica di migliorare la propria vita, hanno avuto contro il

3. Il volto dell'accoglienza e l'integrazione possibile

Quanto detto sottolinea come il problema dell'accoglienza diventi pertanto cruciale, ma è anche indispensabile evidenziare il suo senso profondo che non si può realizzare attraverso dinamiche di segregazione degli immigrati nei campi di permanenza.

L'accoglienza deve innanzitutto fare i conti con la diversità etnico-culturale riscontrabile nelle società, di cui una delle fonti principale è rappresentata proprio dall'immigrazione. Tuttavia, anche in questa prospettiva è necessario distinguere la situazione degli immigrati che acquistano lo *status* di cittadini da coloro ai quali tale *status*, almeno in prima battuta, non è riconosciuto. Infatti, i primi riescono a raggiungere ottimi livelli di integrazione sotto i diversi aspetti (sociale, economico, politico), evidenziando anche come la reale integrazione rappresenti una strada a doppio senso di marcia, perché «così come ci si aspetta che i cittadini immigrati si impegnino nella loro nuova società (imparandone la lingua, la storia e il funzionamento istituzionale), ci si deve aspettare anche che la società si impegni nei confronti dei cittadini immigrati (adeguando le istituzioni alle loro identità e costumi). Così come ci si attende che i cittadini immigrati mettano su casa nella loro nuova società, ci si deve attendere che la società ospitante faccia sì che si sentano a casa loro».³⁴

Diversa appare, invece, la situazione dei cosiddetti *meteci*, rappresentata da coloro i quali, o perché entrati illegalmente in un paese o perché in possesso del permesso di soggiorno scaduto, non possono ottenere la cittadinanza e probabilmente non hanno prospettive future né di cittadinanza né di residenza nel lungo periodo. Proprio la percezione della loro permanenza instabile è una delle ragioni che pone diverse problematiche nella prospettiva di una loro integrazione, alimentando situazioni sociali in cui si riscontrano soggettività permanentemente svantaggiate, discriminate e, conseguentemente, ostili al contesto sociale in cui si ritrovano. La negazione della cittadinanza, ancora una volta, assume un ruolo fondamentale, perché determina con

deserto, i trafficanti, le tempeste e adesso che sono sbarcati hanno contro la legge che dovrebbero rispettare». L'inviato ha così dato una immagine reale e cruda di ciò che avviene in questi centri, dove spesso gli immigrati sono umiliati e fatti vivere in condizioni estreme. F. GATTI, *Io clandestino a Lampedusa*, in «L'Espresso», 7 ottobre 2005.

³⁴ W. KYMLICKA, *Le sfide del multiculturalismo*, in «Il Mulino», XLVII, 2, marzo-aprile 1997, p. 208.

maggiore facilità l'instaurarsi di disordini sociali dovuti ad atti di criminalità e di integralismo cultural-religioso ascrivibili proprio a coloro che non hanno alcun interesse concreto a integrarsi, a perseguire il loro benessere nel luogo in cui si trovano, né tantomeno a perseguire il benessere della società nella quale sono relegati ai margini.³⁵

La presenza degli immigrati, evidentemente, pone alle nostre società un problema che non è ascrivibile alla questione dell'integrazione razziale (sebbene nei confronti degli immigrati si possano riscontrare fenomeni di razzismo), quanto al possibile dialogo interculturale. Là dove questo dialogo si realizza, esso si esplica su due piani, uno interpersonale, che coinvolge cioè le soggettività singole, e uno interstatale, che coinvolge le culture nel loro insieme. Quanto al piano interpersonale, ci si ritrova nell'ambito dello scambio simbolico tra "noi" e l'"altro", dove la criticità si riscontra nel riferimento all'identità, che può essere messa in pericolo e per la quale si possono mettere in atto una serie di meccanismi di difesa. Quanto al secondo piano, esso manifesta caratteri di continuità con il primo, ma su scala più ampia, nel senso che le relazioni interpersonali e comunicative funzionano solo se a monte avviene una conoscenza reciproca delle caratteristiche culturali dei soggetti coinvolti nelle relazioni, altrimenti si rischia di assumere una posizione etnocentrica, che porta inevitabilmente ad un'idea dell'"altro" superficiale e distorta.³⁶ Pertanto, il concetto di intercultura, che si discosta da quello di multiculturalità, col quale si indica semplicemente la presenza, su un determinato territorio, di popoli di diversa etnia e cultura, identifica la concreta ricerca di strumenti e soluzioni che consentano un dialogo costruttivo. *Conditio sine qua non* affinché ciò si realizzi è però la volontà di mettere a confronto idee e valori di culture differenti e di rintracciare i possibili punti di contatto tra loro, non allo scopo di omologare, di annullare le differenze, bensì di esaltarle per farne una risorsa comune. È quanto ha, in altri termini, evidenziato anche Habermas, che, fondando la comunità sull'egualitario e reciproco riconoscimento, sostiene che «l'eguale rispetto per *chiunque* [*jedermann*] non concerne chi è simile a noi, bensì la persona dell'altro (degli altri) nella sua specifica diversità. E la responsabilità solidale per un altro visto *come uno di*

³⁵ In tal senso si veda B. HENRY - A. PIRNI, *La via identitaria al multiculturalismo. Charles Taylor e oltre*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 154-158.

³⁶ Cfr. A. SALVINI, a cura di, *Le domande della diversità. L'universo migratorio tra soggettività reali e soggettività possibili*, Lucca, Maria Pacini Fazzi Editore, 1991, pp. 31-45.

noi si riferisce in realtà al “noi” flessibile di una comunità che – riluttante verso ogni forma di sostanzialità – estende sempre “più in là” i suoi porosi confini. Questa comunità morale può fondarsi soltanto sull’idea negativa di eliminare discriminazione o sofferenza e di includere gli emarginati (ogni emarginato) nell’ambito del reciproco rispetto. Questa comunità – concepita in termini costruttivi – non rappresenta affatto un collettivo in cui appartenenti in uniforme debbano esaltare quanto è loro specificamente proprio. Inclusione qui non significa accaparramento assimilatorio né chiusura contro il diverso. Inclusione dell’altro significa piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti: anche – e soprattutto – a coloro che sono reciprocamente estranei e che estranei vogliono rimanere». ³⁷

³⁷ J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 9-10.