

Emigrazioni e immigrazioni

Una sfida della storia
e della contemporaneità

a cura di
Lorenzo Sinisi



Pacini
Giuridica



Comitato scientifico del Centro di Ricerca “Laboratorio di storia giuridica ed economica” (2019-2021)

Lorenzo Sinisi – Responsabile del Centro di ricerca LSGE (UMG di Catanzaro fino al 31/10/2020 e dal 1/11/2020 Università di Genova); Mariateresa Carbone – componente (UMG di Catanzaro); Orazio Condorelli – componente (Università di Catania); Vittorio Daniele – componente (UMG di Catanzaro); Orazio Licandro – componente (Università di Catania); Paolo Malanima – componente (UMG di Catanzaro); Antonino Mantineo – componente (UMG di Catanzaro).

Il volume è stato pubblicato con i fondi del Centro di Ricerca “Laboratorio di storia giuridica ed economica” del Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell’Università “Magna Graecia” di Catanzaro.



© Copyright 2021 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-421-1

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione

Gloria Giacomelli

Fotolito e Stampa

IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

INDICE

PRESENTAZIONE	p.	7
IMMIGRAZIONI E DIRITTO IN ROMA ANTICA	»	9
<i>Mariateresa Carbone</i>		
1. Premessa	»	9
2. Le immigrazioni verso l'Urbe: epoca arcaica e repubblicana.....	»	10
3. Le immigrazioni all'interno dei confini dell'Impero: periodo classico e tardo-antico...»		23
«UNA VERA VALVOLA DI SICUREZZA PER LA PACE SOCIALE»: GLI INTERVENTI DEL LEGISLATORE ITALIANO IN MATERIA DI EMIGRAZIONE TRA XIX E XX SECOLO		31
<i>Alessia Maria Di Stefano</i>		
1. Premessa	»	32
2. I primi provvedimenti in materia di emigrazione: dalle circolari ministeriali alla prima legge organica sull'emigrazione.....	»	37
3. La legge n. 23 del 31 gennaio 1901 e le successive modificazioni	»	44
L'EMIGRAZIONE ITALIANA DALL'UNITÀ AD OGGI. UN QUADRO D'INSIEME		51
<i>Vittorio Daniele</i>		
1. Le fasi principali	»	51
2. Dall'Unità alla Grande guerra	»	53
2.1. La grande emigrazione	»	53
2.2. Gli effetti economici e sociali	»	62
2.3. Gli italiani negli Stati Uniti: da risorsa a «indesiderabili».....	»	67
3. Le ondate migratorie successive	»	70
L'EMIGRAZIONE: UNA SFIDA PER RENDERE LA TERRA ACCOGLIENTE PER TUTTI E COSTRUIRE UNA FRATERNITÀ UMANA		75
<i>Antonino Mantineo</i>		
1. Dentro la sfida che ci può fare diventare umani	»	75
2. Guardiamo, però, alla drammatica realtà	»	83
3. Creare una fraternità universale è possibile	»	88
LA LIBERTÀ RELIGIOSA DEI MIGRANTI NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA IN ITALIA		95
<i>Stefano Montesano</i>		
1. Il migrante e il suo Dio. Il fattore religioso nei processi di accoglienza	»	95
2. L'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia. Il decreto legge n. 130 del 2020 e il		

(parziale?) ripristino dell'accoglienza integrata. Alcune considerazioni	»	98
3. Identità e libertà (religiosa) nel modello italiano di accoglienza.....	»	112
3.1. La libertà di culto negli spazi destinati all'accoglienza. Una breve rassegna dei profili normativi e amministrativi.....	»	118
4. Identità religiosa e inclusione. Alcune considerazioni conclusive.....	»	130
IL SOCCORSO DEI MIGRANTI IN MARE TRA OBBLIGHI INTERNAZIONALI DI RICERCA E SALVATAGGIO E RISPETTO DELLE NORME SUI DIRITTI UMANI.....	»	135
<i>Raffaella Nigro</i>		
1. Premessa	»	135
2. Gli obblighi internazionali degli Stati sul soccorso dei migranti in mare	»	136
3. L'ambito di applicazione della Convenzione europea dei diritti umani: la nozione di "giurisdizione" nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo	»	144
4. L'applicazione degli obblighi della Convenzione europea dei diritti umani nei confronti di migranti che rientrino nella "giurisdizione" di uno Stato parte.....	»	148
5. <i>Segue</i> : il controllo nei confronti delle <i>navi</i> con a bordo i migranti.....	»	150
6. <i>Segue</i> : il controllo nei confronti dei <i>migranti</i>	»	152
7. <i>Segue</i> : il controllo nella <i>zona di mare</i> in cui si trovino le navi con a bordo i migranti...»	»	156
8. La giurisdizione funzionale o "controllo senza contatto": il caso <i>S.S. c. Italia</i> dinanzi alla Corte europea.....	»	160
9. Conclusioni	»	166
IL DIRITTO DI IMMIGRARE. AL DI LÀ DELLA CITTADINANZA DELLO STATO-NAZIONE	»	169
<i>Caterina Resta</i>		
1. Cittadini e clandestini.....	»	169
2. L'«astratta nudità dell'essere-nient'altro-che-uomo».....	»	172
3. La nuda vita.....	»	175
ELENCO DEGLI AUTORI.....	»	185

PRESENTAZIONE

Prendono avvio con il presente volume le pubblicazioni del Centro di ricerca “Laboratorio di storia giuridica ed economica”, istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell’Università “Magna Graecia” di Catanzaro sin dal 2017 per iniziativa del prof. Orazio Licandro con la denominazione originaria di Centro di ricerca “Laboratorio giuridico di Epigrafia, Papirologia e Codicologia”. A seguito del trasferimento in altro Ateneo del responsabile e fondatore del Centro, nel 2019 si è dunque provveduto a rivedere la composizione del Comitato scientifico con l’ingresso di nuovi componenti, la cui appartenenza a diversi settori disciplinari ha quindi imposto una parziale modifica degli obiettivi scientifici e quindi una nuova denominazione.

Il presente volume raccoglie i risultati della prima iniziativa congressuale promossa dal Centro nella sua rinnovata composizione e denominazione, iniziativa che si sarebbe dovuta svolgere nel mese di marzo 2020 secondo le consuete ritualità nelle aule del Dipartimento; poiché l’inaspettata situazione di emergenza sanitaria non ha purtroppo consentito il normale svolgimento dell’iniziativa, come del resto di tutte le attività istituzionali in presenza, si è quindi provveduto a trasformarla in due giornate di studio che si sono svolte nella modalità da remoto secondo la nuova formula, definita con un neologismo che si è affermato velocemente nel mondo accademico, del “webinar”.

Il tema quanto mai attuale, sul quale sono intervenuti studiosi sia appartenenti all’Ateneo catanzarese ma anche ad altre università della vicina Sicilia, è stato suggerito dal collega Antonino Mantineo, componente del Comitato scientifico del Centro di ricerca, prendendo spunto dall’importante Dossier statistico immigrazione 2019 curato dal “Centro studi e ricerche IDOS e confronti” e pubblicato con un contributo del nostro Centro di ricerca. Facendo proprio riferimento alla connotazione del Centro volto a promuovere ricerche in materia di storia giuridica ed economica, si è voluto innanzitutto analizzare il tema in oggetto in prospettiva storica per poi sviluppare alcune riflessioni, sotto il profilo sia giuridico che filosofico, riflessioni che prendono in considerazione la complessità della situazione attuale.

Com’è noto, nel corso della storia il fenomeno migratorio è stato una costante fisiologica delle società del passato e non poche sono state le ricadute di tale fenomeno sotto il profilo sia giuridico che economico; basti pensare all’emigrazione dall’Ellade che fu all’origine della fondazione e dello sviluppo delle colonie della *Magna Graecia* e alla stessa civiltà romana che, se alle sue origini ebbe in un certo qual senso il fenomeno dell’immigrazione, successivamente vedrà proprio tale fenomeno segnare il tramonto della sua potenza. Anche l’età Medievale, che conosce il suo avvio proprio con le invasioni-migrazioni di popoli di stirpe germanica nei territori dell’antico Impero d’occidente, conosce una svolta con l’esaurirsi di tale

fenomeno migratorio per dare origine ad un altro fenomeno, sempre migratorio, questa volta però non di intere popolazioni ma di singoli individui o nuclei familiari dalle campagne alle città, che fra l'XI e il XII secolo rinascono insieme al diritto e ad un'economia aperta di tipo monetario. L'antico proverbio che recitava "L'aria della città rende liberi", non fu solo uno slogan per attirare nuova mano d'opera dalle campagne per gli opifici cittadini, ma rivela in modo efficace una trasformazione della società che proiettava il mondo verso la modernità.

La ricerca di nuove rotte commerciali insieme al progresso della tecnologia navale furono quindi alle origini delle scoperte geografiche che segnarono, allo scadere del XV secolo, un nuovo passaggio epocale accompagnato da una nuova stagione di (e) migrazioni, questa volta dall'Europa al Nuovo Mondo, fenomeno che fu poi in qualche misura incrementato dagli scontri di natura religiosa, causa già all'interno del vecchio continente di non pochi trasferimenti forzati di persone dissenzienti nei confronti dei culti maggioritari. Si arrivò così alle soglie dell'età contemporanea quando le due rivoluzioni di fine Settecento, quella industriale e quella francese, pur diverse nella loro natura, furono a loro volta all'origine di fenomeni migratori: interni, dalle campagne alle città, per fornire mano d'opera alle fabbriche nel primo caso, verso l'esterno, dalla Francia giacobina ai paesi conservatori per sfuggire agli eccessi della Rivoluzione, nel secondo. Fra il XIX e il XX secolo, infine, l'inarrestabile progresso tecnologico (con le sue immancabili ricadute sulla velocità e sicurezza dei mezzi di trasporto) e l'espansione economica incrementeranno ancora di più il fenomeno migratorio che ha dato un importante contributo allo sviluppo di paesi che recitano oggi un ruolo di primo piano nello scacchiere internazionale.

Tutte queste vicende, qui sommariamente riassunte e a cui si fa più puntuale riferimento nei contributi accolti nel volume, dimostrano una volta di più l'importanza, nel passato sia remoto che più recente, delle emigrazioni/immigrazioni, fenomeno ritornato di prepotente e drammatica attualità nell'ultimo decennio; si tratta invero di un fenomeno tanto importante quanto complesso che le polemiche, frutto di una contrapposizione ideologica spesso persino violenta fra i fautori di un'accoglienza ad ogni costo e chi si oppone egoisticamente ad ogni apertura, non aiutano di certo a comprendere nei suoi molteplici aspetti problematici.

Concludo queste brevi note introduttive con la convinzione che i contributi pubblicati nel presente volume possano dimostrare una volta di più come proprio la storia, sia giuridica che economica, costituisca uno strumento fondamentale per un approccio più pacato e costruttivo nei confronti di una realtà che non si può far finta di ignorare ma con la quale ci si deve confrontare, una realtà che, come evidenzia lo stesso titolo del volume, rappresenta una sfida per i nostri tempi.

LORENZO SINISI

Responsabile del Centro di ricerca

"Laboratorio di Storia giuridica ed economica"

IMMIGRAZIONI E DIRITTO IN ROMA ANTICA*

Mariateresa Carbone

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le immigrazioni verso l'Urbe: epoca arcaica e repubblicana. – 3. Le immigrazioni all'interno dei confini dell'Impero: periodo classico e tardoantico.

1. PREMESSA

Non è possibile nei limiti di un intervento congressuale fornire anche solo un affresco di cosa sia stato e di come sia stato disciplinato il fenomeno delle immigrazioni nelle varie epoche dell'antica Roma. Si faranno dunque, per continuare ad utilizzare la metafora della pittura, delle “pennellate”; richiamando soltanto alcuni principi, norme, leggi, istituti che consentano di percepire quanto spesso Roma e il suo diritto si trovarono a disciplinare la mobilità delle persone, in particolare “in entrata”.

Il fenomeno delle immigrazioni, infatti, caratterizzò la storia romana dalle origini fino al tramonto dell'Impero¹. Al proposito è opportuno, però, suddivi-

* Mi limito in questa sede a riprodurre, con un minimo apparato di note, le considerazioni oggetto della comunicazione tenuta al convegno di cui questo volume è destinato a raccogliere gli atti.

¹ Soprattutto nell'ultimo periodo gli studi sulle tematiche dell'immigrazione e dell'integrazione strettamente collegati al problema della cittadinanza si sono moltiplicati in maniera esponenziale. Per un quadro della bibliografia in argomento si segnalano solo alcuni dei lavori più recenti cui si rinvia per la letteratura precedente: L. GAGLIARDI, *Mobilità e integrazione delle persone nei centri cittadini romani. Aspetti giuridici. La classificazione degli incolae*, I, Milano, Giuffrè, 2006; F. LAMBERTI, *Percorsi della cittadinanza romana dalle origini alla tarda repubblica*, in B. PERIÑÁN GÓMEZ (Coord.), in *Derecho, Persona e Ciudadanía. Una experiencia jurídica comparada*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2010; S. BARBATI, *Gli studi sulla cittadinanza romana prima e dopo le ricerche di Giorgio Luraschi*, in «Rivista di Diritto Romano», XII (2012), pp. 1-46; V. MAROTTA, *Tre riflessioni sulla cittadinanza: da Roma antica al mondo attuale*, in «Iuris Antiqui Historia», 5 (2013) pp. 53-72; B. AMATA, *Immigrazione ed emigrazione di singoli e masse attorno all'Urbe*, in «Index», 43 (2015), pp. 513-524. C. CORBO, *Migranti di oggi e migranti di ieri. Per una prima lettura di alcune costituzioni imperiali*, in «Koinonia», 39 (2015), pp. 33-79; G. VALDITARA, *L'immigrazione nell'antica Roma: una questione attuale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015; F. MERCOGLIANO, *Hostes novi cives. Diritti degli stranieri immigrati in Roma antica*, Napoli, Jovene, 2017; M. GENOVESE, *Le radici classiche di 'libertà' e 'cittadinanza'*, Catania, Libreria editrice Torre, 2018, p. 137; G. VALDITARA, *Civis romanus sum*, Torino, Giappichelli Editore, 2018; O. LICANDRO, *Doppio domicilio e doppia cittadinanza. Strumenti di governo ed egemonia politica tra 'leges' e 'prudentes' nell'età repubblicana*, in «Ann. Sem.

derne la trattazione in due parti che in qualche modo tengano conto del diverso rilievo con cui si manifestarono i flussi migratori, in un primo tempo in direzione di Roma e, in un secondo tempo, all'interno dei confini dell'Impero. Anzitutto si tratterà di alcuni istituti riguardanti l'immigrazione verificatasi in epoca arcaica e repubblicana verso l'Urbe, mentre, in seguito si focalizzerà l'attenzione su quelli che nel periodo classico e, soprattutto in quello tardoantico, regolarono l'immigrazione all'interno del *limes*.

2. LE IMMIGRAZIONI VERSO L'URBE: EPOCA ARCAICA E REPUBBLICANA

In via preliminare mi pare emblematico evidenziare che i “confini temporali” di Roma antica possono in qualche modo ricollegarsi a fenomeni di immigrazione.

Infatti è suggestivo ricordare che la fondazione stessa dell'Urbe, legata alla leggenda di Romolo e Remo, viene ricollegata, nell'immaginario collettivo, ad un “atto di immigrazione”, quello di Enea, appunto, e della sua *gens*². Mentre, al contempo, tra le tante cause che si sostiene generalmente³ determinarono la fine dell'Impero vi sono state le immigrazioni dei popoli del nord, i barbari, in territorio romano.

Certamente quanto si è detto per le origini, e cioè dell'esistenza di coloni greci che contribuirono alla fondazione dell'Urbe, va verificato, ma alcuni ritrovamenti archeologici, risalenti agli ultimi decenni del secolo scorso, depongono

Giur. Univ. Palermo», 61 (2018), pp. 145-196; O. LICANDRO, *Sovranità, cittadinanza, persona e territorio in un impero preglobale. Da Augusto ai Severi*, in «Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano», CXIII (2019), pp. 331-358; A. PALMA, *Civitas romana, civitas mundi. Saggio sulla cittadinanza romana*, Torino, Giappichelli 2020; L. GAGLIARDI, D. KREMER (a cura di), *Cittadinanza e nazione nella storia europea – Citoyenneté et nation dans l'histoire européenne*, Milano, Giuffrè Francis Lebfreuve, 2020; M.F. CURSI, *Lo spazio della cittadinanza: dallo ius migrandi all'organizzazione in municipi e colonie nell'età repubblicana*, in «Iura» LXVIII (2020), pp.137-188.

² Cfr., esemplificativamente: Sall. *de coniur. Catil.* 6, 1-2.

³ Per un quadro molto sintetico della letteratura più recente in argomento: S. MAZZARINO, *La fine del mondo antico le cause della caduta dell'impero romano*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008; P. HEATHER, *La caduta dell'impero romano. Una nuova storia*, Milano, Garzanti, 2008; B. WARD-PERKINS, M. CARPITELLA, *La caduta di Roma e la fine della civiltà*, Roma-Bari, Laterza, 2010; G. RAVEGNANI, *La caduta dell'impero romano*, Bologna, il Mulino, 2012; O. LICANDRO, *L'occidente senza imperatori. Vicende politiche e costituzionali nell'ultimo secolo dell'Impero Romano d'Occidente 455-565 d.C.*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2012; A. GOLDSWORTHY, *La caduta di Roma. La lunga fine di una superpotenza dalla morte di Marco Aurelio fino al 476 d.C.*, Roma, Castelvecchi, 2016; K. HARPER, *Il destino di Roma. Clima, epidemie e la fine di un impero*, Torino, Einaudi, trad. L. Giaccone, 2019.

a favore della presenza della cultura greca nel *Latium vetus*⁴. Nel 1989, infatti, nella tomba 482 di Osteria dell'Osa, nella necropoli dell'antica Gabi, è stato ritrovato un piccolo vaso forato che nella massima espansione della pancia reca la scritta destrosa *euoin*. La breve locuzione avrebbe un valore esoterico in quanto si considerava il grido di Dioniso infante⁵. Il termine, quindi, venne assunto come il motto dei Baccanali che, com'è noto, sono il più famoso rito dionisiaco di origine greca. Si tratta di una piccola parola che rappresenta però il più antico documento rinvenuto in lingua greca in area italica⁶. Il vasetto appare essere senza ombra di dubbio un manufatto della produzione locale e può essere al più tardi fatto risalire al 770 a.C.; ciò è prova che a Gabi, già nei primi decenni dell'VIII secolo, si scriveva con lettere greche e si praticavano riti dionisiaci. Se a questo aggiungiamo il ritrovamento di una epigrafe⁷, scritta in lettere greche ma in lingua latina, sempre su un'olla rinvenuta nella stessa necropoli, e risalente, rispetto alla prima, al secolo successivo, quanto appena evidenziato appare confermato. Alla luce di tutto ciò, come ha rilevato Orazio Licandro⁸, la tradizione manoscritta sulle origini di Roma a cominciare, ad esempio, da quanto riferito da Dionigi di Alicarnasso⁹ sulla *paideia* di Romolo e Remo, educati alla cultura greca a Gabi, acquista una plausibile storicità che in un primo tempo la maggioranza degli studiosi tendeva ad escludere¹⁰.

⁴ Sul punto cfr., tra gli altri, i saggi, seppur datati rimasti fondamentali, di G. PUGLIESE CAR-RATELLI, *Lazio, Roma e Magna grecia prima del secolo quarto a.C.*, in «La Parola del Passato», XXIII (1968) pp. 321-347; Id. *Lazio arcaico e mondo greco*, in «La Parola del Passato», 32 (1977), pp. 1-96; C. AMPOLO, *La nascita della città*, in A. MOMIGLIANO-A. SCHIAVONE (direzione di), *Storia di Roma I. Roma in Italia*, Roma, Einaudi, 1988, pp. 153-180; A. BERNARDI, *La Roma dei re tra storia e leggenda*, in *Storia di Roma*, cit., pp. 181-201.

⁵ Almeno secondo la lettura che appare la più attendibile, cfr. sul punto: E. PERUZZI, *Civiltà greca nel Lazio preromano*, Firenze, Olschki, 1998, 9 s. Per altre letture proposte: G. BOFFA, *Il vaso ben levigato. Una proposta di lettura per l'iscrizione più antica della necropoli di Osteria dell'Osa*, in «La Parola del Passato», 70 (2015), pp. 153-189.

⁶ Come sottolinea Orazio Licandro in *Ius Scriptum. Lineamenti di Epigrafia e papirologia giuridica*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2020, p. 33.

⁷ La scritta ivi riportata è una scritta augurale "Salvetod Tita" (Stai in buona salute Tita).

⁸ Da ultimo in *Ius Scriptum*, cit., pp. 33 s.

⁹ Dion.Alic.1.84.4-5. ἡνίκα δὲ τῆς ἐν τῷ γάλακτι τροφῆς ἀπηλλάγη τὰ παιδία, δοθῆναι πρὸς τῶν τρεφόντων εἰς Γαβίου πόλιν οὐ μακρὰν ἀπὸ Παλλαντίου κειμένην, ὡς Ἑλλάδα παιδείαν ἐκμάθοεν, κάκει παρ' ἀνδράσιν ἰδιοξένοις τοῦ Φαιστύλου τραφῆναι γράμματα καὶ μουσικὴν καὶ χρῆσιν ὄπλων Ἑλληνικῶν ἐκδιδασκομένους μέχρις ἥβης.

¹⁰ Così già E. PERUZZI, *Civiltà greca*, cit., pp. 165 e 174-177. Per un inquadramento generale delle problematiche discusse a riguardo e soprattutto per la letteratura che se ne è occupata cfr., tra gli altri, i lavori di: G.D. FARNEY, *Ethnic, Identity and Aristocratic Competition in Republican Rome*, New York, Cambridge University Press, 2007, pp. 11-64; F. COARELLI, *Demografia e territorio*, in *Storia di Roma* cit., pp. 317-339; C. AMPOLO, *Il problema delle origini di Roma rivisitato: concordismo*,

Passando dalla fondazione di Roma alla prima fase di vita della città coincidente col periodo monarchico diversi risultano essere gli indizi che dimostrano la particolare apertura dell'Urbe verso gli stranieri. Tale apertura può desumersi dalla disciplina caratterizzante tutti gli organi di governo propri dell'età monarchica: *rex*, assemblea dei *patres* e *comitia*. È noto, infatti, che il *rex*, supremo capo politico e religioso della Roma arcaica, sarebbe potuto essere anche uno straniero¹¹. Una testimonianza in tal senso si scorge in un passaggio di Livio¹², attestante come Numa, secondo re di Roma, venne chiamato dalla sua città, Quire Sabina, nonostante, in linea di principio, gli antichi Romani non avrebbero voluto un *rex peregrinus*¹³; quando, però, venne proposto Numa, considerate le sue straordinarie qualità¹⁴, lo accettarono:

Liv.1.18.1: *Inclita iustitia religioque ea tempestate Numae Pompili erat. Curibus Sabinis habitabat, consultissimus vir, ut in illa quisquam esse aetate poterat, omnis divini atque humani ... Audito nomine Numae patres Romani, quamquam inclinari opes ad Sabinos rege inde sumpto videbantur, tamen neque se quisquam nec factionis suae alium nec denique patrum aut civium quemquam praeferre illi viro ausi, ad unum omnes Numae Pompilio regnum deferendum decernunt.*

Nell'assemblea dei *patres*, altro fondamentale organo di governo dell'età monarchica, è noto che i capi delle *gentes* vi entravano nella sostanza per cooptazione¹⁵. Proprio questa circostanza avrebbe consentito la successiva integrazione di nuovi gruppi che, evidentemente, arrivavano a Roma in maniera progressiva.

Una testimonianza in tal senso la scorgiamo sempre in Livio:

Liv.2.16.4-5 *Seditio inter belli pacisque auctores orta in Sabinis aliquantum inde virium transtulit ad Romanos. Namque Attius Clausus, cui postea Appio Claudio fuit*

ipertradizionalismo acritico, contesti. I, in «Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia» Serie 5, Vol. 5, No. 1 (2013), pp. 217-447. Un accenno anche in A. CORBINO, *Il ruolo del voto popolare nella primitiva visione romana dell'autogoverno. La procedura elettorale del rex*, in «Iura», LXVIII (2020), p. 2.

¹¹ Come ben sottolinea Alessandro Corbino nel suo manuale: *Diritto privato romano. Contesti, fondamenti, discipline*⁴, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 15.

¹² Liv.1.18.1, cfr. di seguito nel testo.

¹³ Come si desume da un passo che di poco precede quello che riporterò a momenti nel testo e precisamente da Liv.1.17.2: *Oriundi ab Sabinis, ne quia post Tati mortem ab sua parte non erat regnatum, in societate aequa possessionem imperii amitterent, sui corporis creari regem volebant: Romani veteres peregrinum regem aspernabantur.*

¹⁴ Sul punto cfr. C.A. CANNATA, *Per una storia della scienza giuridica europea. I. Dalle origini all'opera di Labeone*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 47.

¹⁵ Sull'uso non tecnico del termine *cooptatio* riferito alla fattispecie cfr. il contributo, seppur datato, ancora fondamentale di: G. MANCUSO *Alle radici della storia del senatus. Contributo all'identificazione dei patres nell'età precittadina*, in «Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Palermo», XXXIII (1972), p. 242, nt. 87, ed ivi ult. bibliografia.

Romae nomen, cum pacis ipse auctor a turbatoribus belli premeretur nec par factioni esset, ab Regillo, magna clientus comitatus manu, Romam transfugit. His civitas data agerque trans Anienem; vetus Claudia tribus – additis postea novis tribulibus – qui ex eo venirent, appellati. Appius inter patres lectus, haud ita multo post in principum dignationem pervenit.

Lo storico ci informa dell'arrivo, agli albori della *Res publica*, della *gens Sabina* con i rispettivi *clientes*, a cui venne riconosciuta la cittadinanza e vennero assegnati campi aldilà dell'Aniene¹⁶. Questi Sabini vennero riuniti in una specifica tribù, e il loro capo Atta Clauso (poi alla romana Appio Claudio) venne, appunto, ammesso a far parte dell'assemblea dei *patres*, acquistando ben presto autorevolezza¹⁷.

Anche il sistema delle curie su cui si fondava la prima assemblea popolare, i *comitia curiata*, fu ben presto sostituito dalle tribù territoriali, poste a fondamento dei *comitia tributa* e più idonee a includere gli afflussi di nuovi individui. Mentre le curie si basavano sul criterio genetico e dunque non erano adatte ad ammettere nuovi cittadini da iscrivere ai comizi, il parametro dell'appartenenza alla tribù veniva realizzato tramite una procedura che consentiva l'identificazione amministrativa del soggetto e dunque prescindeva da un qualsiasi pregresso riconoscimento sociale o politico. Sotto il profilo giuridico, dunque, la stessa si rivelava particolarmente idonea a raccogliere il continuo afflusso di stranieri a Roma¹⁸. La prova che il problema si era posto e si era tentato in qualche modo di risolvere, prima della creazione dei *comitia tributa*, traspare dalle *feriae stultorum*¹⁹, quei giorni di festa previsti per consentire a coloro che per qualche motivo non avessero compiuto i riti religiosi all'interno delle curie di appartenenza di farlo durante queste festività. Ma si trattava verosimilmente di una *fictio* creata appunto proprio per chi non avesse effettivamente una curia di appartenenza. Tale *fictio* nell'organizzazione dell'assemblea centuriata venne replicata²⁰ con la

¹⁶ Su questo tipo di assegnazione cfr. P. ZAMORANI, *Precario habere*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 17-19.

¹⁷ Per una attenta analisi del passo liviano appena riportato nonché delle altre fonti riguardanti il medesimo episodio, tra le quali, Dion Hal. 5,40,5 e Plut. Popl. 21,10, cfr., G. MANCUSO, *Alle radici della storia del senatus*, cit., pp. 240-245 ove si fa riferimento anche ad altre fattispecie nelle quali *principes gentium* vengono ammessi nei primi anni della storia costituzionale repubblicana tra i *patres*, confermando ulteriori flussi migratori (l. ult. cit., p. 241).

¹⁸ Così, tra gli altri, F. MERCOGLIANO, *Note in tema di diritti degli stranieri immigrati nell'antica Roma*, in I. PIRO (a cura di), *Scritti per Alessandro Corbino* 5, Tricase 2016, pp. 40-41.

¹⁹ Cfr. Ov. Fast. II. 475-532. Sulle *feriae stultorum* v.: M. ROBINSON, *Festivals, fools and the fasti: the quirinalia and the feriae stultorum* (Ovid, Fast. II 475-532), in «Aevum Antiquum», N.S. 3 (2003), pp. 609-621.

²⁰ Nel senso che anche in tal caso si sarebbe probabilmente trattato di un *escamotage* per integrare nuovi arrivati nel tessuto cittadino.

centuria *ne quis scivit*, per permettere sempre ai “distratti”, che non fossero riusciti a votare nella propria centuria, di poterlo fare in questa²¹.

Proseguendo nella medesima direzione risultano essere interessanti pure dei provvedimenti specifici ricollegabili ai mitici re di Roma:

Liv.1.8.5 *Deinde ne vana urbis magnitudo esset, adiciendae multitudinis causa vetere consilio condentium urbes, qui obscuram atque humilem conciendo ad se multitudinem natam e terra sibi prolem ementiebantur, locum qui nunc saeptus descendantibus inter duos lucos est asyllum aperit. Eo ex finitimis populis turba omnis sine discrimine, liber an servus esset, avida novarum rerum perfugit, idque primum ad coeptam multitudinem roboris fuit.*

Si narra che Romolo, per aumentare la popolazione della città da lui fondata²² «aprì un luogo di rifugio nell’area tra le due cime del colle Capitolino (l’*Arx* e il *Capitolium* vero e proprio) dove potessero trovare riparo gli esiliati dai luoghi vicini, fossero essi liberi o schiavi fuggiaschi: un *Asyllum* in un avvallamento *inter duos lucos*»²³. Secondo Plutarco²⁴ già prima dell’istituzione dell’*Asyllum*²⁵ la folla al seguito dei gemelli era composta da molti servi e ribelli con i quali gli abitanti di Alba non ritenevano giusto mescolarsi e dunque sia Romolo che Remo istituirono un luogo sacro ove accoglievano tutti, in modo tale da alimentare l’afflusso di persone nella città da loro appena fondata. Altro particolare suggestivo: l’accesso a questo luogo risulta attraverso la Porta Pandana che significa “sempre aperta”²⁶.

²¹ Come pone bene in risalto Orazio Licandro in F. ARCARIA-O. LICANDRO, *Diritto romano. I Storia costituzionale di Roma*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 72 s.

²² Che questo fosse lo scopo dell’istituzione concepita da Romolo viene sottolineato da: M.P. BACCARI, *Il concetto giuridico di Civitas augescens: origine e continuità*, in «Studia et Documenta Historiae et Iuris», 61 (1995), pp. 760-761; P. CATALANO, *Civitas romana. Profondeur sociale et ouverture a l’autre*, in «Index», 23 (1995), pp. 494-495; M.P. BACCARI, *Roma 1996. «Civitas augescens»: cittadinanza e sviluppo dei popoli da Roma a Costantinopoli a Mosca*, in «Index», 30 (2002) pp. 82-84; A. CORBINO, *Il ruolo del voto popolare nella primitiva visione romana dell’autogoverno*, cit., p. 15. Va rilevato che l’intenzione del primo re di Roma di mirare all’accrescimento della città si conserva inalterata fino all’ultimo imperatore, Giustiniano, che ancora in chiusura di una sua costituzione, la C.7.15.2 (a.530), così si esprime «*ampliandam enim magis civitatem nostram quam minuendam esse censemus*». La grande apertura di Roma sin dalle origini agli stranieri è testimoniata anche dalla costruzione sull’Aventino di un santuario dedicato a Diana, divinità protettrice degli stranieri.

²³ Così R. DEL PONTE, *L’Asyllum di Romolo: da schiavi a cittadini romani*, in «Diritto@Storia», 14 (2016), p. 9.

²⁴ Cfr. Plut. Rom. 9.2-3.

²⁵ Sulla concezione romana dell’*Asyllum* v. L. FANIZZA, *Asilo, diritto d’asilo. Romolo, Cesare, Tiberio*, in «Index», 40 (2012), pp. 605-616.

²⁶ Sul punto cfr. DEL PONTE, *L’Asyllum di Romolo*, cit., p. 10.

A Numa Pompilio²⁷, invece, viene attribuita, sempre grazie al racconto liviano²⁸, l'introduzione dei *sacra peregrina*²⁹:

Liv. 1.20.5-6 *Pontificem deinde Numam Marcium Marci filium ex patribus legit eique sacra omnia exscripta exsignataque attribuit, quibus hostiis, quibus diebus, ad quae templa sacra fierent, atque unde in eos sumptus pecunia erogaretur. Cetera quoque omnia publica privataque sacra pontificis scitis subiecit, ut esset quo consultum plebes veniret, ne quid divini iuris neglegendo patrios ritus peregrinosque adsciscendo turbaretur...*

Storicamente la *religio* romana appare fortemente connotata dalla costante preoccupazione di integrare lo “straniero”, sia umano che divino: dalle divinità dei vicini a quelle dei nemici. La conferma dell'apertura culturale può riscontrarsi nel *mos pontificum* che prevedeva a sistematica chiusura delle preghiere sacerdotali l'invocazione a tutte la divinità... *ne quod numen praetereat*³⁰, per non trascurarne alcuna³¹. I culti stranieri potevano anche essere integrati nel rituale romano

²⁷ Per gli autori che si sono occupati delle riforme religiose attribuite a Numa cfr. F. SINI, *Dai peregrina sacra alle pravae et externae religiones dei Bacchanali: alcune riflessioni su 'alieni' e sistema giuridico-religioso romano*, in «Studia et Documenta Historiae et Iuris», 60 (1994), p. 57, nt. 23.

²⁸ Sul passo di Livio che si riporterà a momenti nel testo cfr., tra gli altri: E. PERUZZI, *Le origini di Roma, 1. La famiglia*, Firenze 1970; ID., *Livio 1, 20, 5*, in «Rivista di Filologia e di Istruzione Classica», 99 (1971), pp. 264-270; F. SINI, *Documenti sacerdotali di Roma antica, 1. Libri e commentari*, Sassari 1983, pp. 160-169; C.M.A. RINOLFI, *Livio 1.20.5-7: pontefici, sacra, ius sacrum*, in «Diritto@storia», 4 (2005); M. TROMMINO, *Struttura e composizione del collegio dei pontefici. Da Liv., urb. cond. 1.20.5 alla lex Ogulnia, una panoramica delle fonti*, in «Rivista di diritto romano», 14 (2014), pp. 2-13.

²⁹ Introduzione valutata «come apertura alla coesistenza di culti romani e stranieri nel contesto di una religione dalla matrice tipologicamente non esclusivista», così F. MERCOLGLIANO, *Commercium, conubium, migratio. Immigrazione e diritti nell'antica Roma*, in «Cultura giuridica e diritto vivente», II (2015), p. 2. Sulla tolleranza e tendenziale apertura della *religio* romana verso i culti stranieri sono interessanti, tra le altre, le pagine di: S. PEROZZI, *Istituzioni di diritto romano*, I, Roma, Il Cigno G.G. Edizioni, 1928, p. 555 e nt. 2; M. ADRIANI, *Tolleranza e intolleranza religiosa nella Roma antica*, in «Studi Romani», 6 (1958), pp. 507-516; J. BAYET, *La religion romaine. Histoire politique et psychologique*, Paris, 1957 [= *La religione romana. Storia politica e psicologica*, trad.it. di G. Pasquinelli, Torino 1959 (rist.1992) pp. 3-376]; P. VEYNE, «*Humanitas*»: romani e no, in A. GIARDINA (a cura di), *L'uomo romano*, Roma-Bari, Laterza & figli Spa, 1989 ora in L. PEPE (a cura di), *La vita degli antichi*, I, Milano 2020, pp. 421-422; C. CORBO, *Migranti di oggi e migranti di ieri*, cit., p. 43 e nt. 17, ove ulteriore bibliografia sull'argomento. Per cogliere pienamente cosa rappresentò il fenomeno religioso in Roma antica cfr. J. RÜPKE, *Pantheon. Una nuova storia della religione romana*, trad. di R. ALCIATI e M. DELL'ISOLA (La biblioteca, 37), Torino, Giulio Einaudi Editore, 2018, pp. XVI-512.

³⁰ Serv.Dan., Georg. 1.21 sulla fonte v. F. SINI, *Dai peregrina sacra alle pravae et externae religiones dei Bacchanali*, cit., pp. 57-58.

³¹ E, al tempo stesso, esorcizzare l'umana impossibilità di conoscere il numero degli dei. Su tutto ciò cfr. F. SINI, *Peregrina sacra, evocatio, interpretatio Romana*, in «Diritto@Storia» 10 (2011-2012), p. 1-5.

come ricorda Festo³². Emblematiche le divinità dei nemici invocate nelle fonti³³.

Infine ad Anco Marzio viene attribuita la conquista di alcune città, prima tra tutte *Politorium*, e il trasferimento delle rispettive popolazioni sull'Aventino:

Liv.1.33.1 *Ancus demandata cura sacrorum flaminibus sacerdotibusque aliis, exercitu novo conscripto profectus, Politorium, urbem Latinorum, vi cepit; secutusque morem regum priorum, qui rem Romanam auxerant hostibus in civitatem accipiendis, multitudinem omnem Romam traduxit. Et cum circa Palatium, sedem veterum Romanorum, Sabini Capitolium atque arcem, Caelium montem Albani implesent, Aventinum novae multitudini datum. Additi eodem haud ita multo post, Tellenis Ficanaque captis, novi cives. Politorium inde rursus bello repetitum quod vacuum occupaverant Prisci Latini, eaque causa diruendae urbis eius fuit Romanis ne hostium semper receptaculum esset.*

Secondo il racconto di Dionigi³⁴, i Romani, assediato *Politorium*, avrebbero obbligato gli abitanti ad una resa con l'onere di trasferirsi a Roma. Rioccupata dai latini, l'anno successivo, la città venne distrutta per evitare che potesse nuovamente costituire rifugio per i nemici. Il sito di *Politorium* si ritiene identificabile con quello della Laurentina (Acqua Acetosa)³⁵. Se si accoglie l'ipotesi i resti archeologici sembrerebbero confermare la trasformazione dell'area da zona ad insediamento urbano a zona agricolo-produttiva. Nella superficie, infatti, sono stati rinvenuti una serie di edifici destinati all'incremento delle colture e collocati sul pianoro opposto a quello dell'abitato protostorico, fuori dunque dalla fortificazione. La circostanza, quindi, depone a favore del racconto tradizionale in base al quale i Romani procedettero alla distruzione del centro urbano e allo

³² p. 268 L. *Peregrina sacra appellantur quae sunt evocatis in oppugnandis urbis Romam sunt + conata [conlata Goth.-coacta Aug.] aut quae ob quasdam religiones per pacem sunt petita, ut ex Phrygia matris magnae, ex Graecia Cereris, Epidauro Aesculapi: quae coluntur eorum more, a quibus sunt accepta.*

³³ Per alcuni esempi di *evocationes* cfr. Liv.5.21.3; Macr. Sat. 3.9.6-9.

³⁴ III, 37-38, molto simile a quello appena riportato di Livio, cfr. nel testo. Sulla vicenda cfr. L. FASCIONE, *Il mondo nuovo. La costituzione romana nella 'Storia di Roma arcaica' di Dionigi d'Alicarnasso*, Napoli, Jovene, 1988, p. 164; L. CAPOGROSSI-COLOGNESI, *Cittadini e territorio. Consolidamento e trasformazione della 'civitas Romana'*, Roma, La Sapienza, 2000, pp. 34-35, molto eloquente sulla politica di Anco Marzio il passaggio di Livio contenuto nella fonte che ho appena riportato nel testo (Liv.1.33.1). Riferimenti alla vicenda di *Politorium* più di recente in F. LAMBERTI, *Percorsi della cittadinanza romana dalle origini alla tarda repubblica*, cit., p. 35.

³⁵ Sulla questione cfr. M. MATTEI, *Ancora sull'identificazione e il destino dei centri latini dopo la conquista di Anco Marzio: un tentativo di rilettura globale delle fonti e dei dati archeologici*, in https://www.researchgate.net/publication/322053035_Ancora_sull'identificazione_e_il_destino_dei centri_latini_dopo_la_conquista_di_Anc_Marzio, pp. 15-18.

sfruttamento agricolo del suolo³⁶. Di conseguenza l'immigrazione sull'Aventino, imposta agli abitanti di *Politorium*, troverebbe riscontri archeologici.

Le considerazioni accennate inducono a condividere l'affermazione secondo la quale «la grande capacità di assorbimento di realtà eterogenee, accolte mediante un'immigrazione in principio addirittura auspicata, è dunque un motivo originario, destinato a riproporsi costantemente nella lunga storia dell'Urbe, apparendo ai più avvertiti, e non solo tra i Romani, il segreto del suo straordinario successo imperiale, durato per così tanto tempo»³⁷.

Al proposito va posto in evidenza come Roma ascriva le proprie origini a popoli diversi. Questo è quanto si evince da un passaggio di Lucio Anneo Floro, il quale afferma che il *Bellum sociale* si sarebbe dovuto più propriamente definire civile in quanto:

Flor. 2.6.18: (*quippe*) *cum populus Romanus Etruscos, Latinos, Sabinosque sibi miscuerit et unum ex omnibus sanguinem ducat, corpus fecit ex membris et ex omnibus unus est.*

Il popolo romano, quindi, risulta costituito dalla fusione di tre etnie³⁸, la etrusca, la latina e la sabina, confluite in un unico *corpus*³⁹.

L'affluenza delle genti nell'area di sviluppo dell'Urbe appare determinata da ragioni economiche e politiche. Per i profili economici ritengo sufficiente rinviare a quanto è stato messo ben in evidenza, relativamente di recente da Gabriele

³⁶ Sul punto sempre MATTEI, *op. ult. cit.*, p. 16.

³⁷ F. MERCOGLIANO, *Stranieri-non cittadini, mobilità e migrazioni in Roma antica. Alcuni aspetti e problemi*, in «Annali facoltà giuridica di Camerino», VIII (2019), p. 140.

³⁸ Anche dal passo di Sallustio che si è avuta occasione di citare *supra* alla nt. 3 si evince «la fisionomia di un popolo che nasce proprio dalla mescolanza e dall'incontro di genti *dispari genere, dissimili lingua, alius alio more viventes*, cioè profondamente diverse dal punto di vista etnico, linguistico e finanche nei costumi e negli stili di vita» così C. CORBO, *Migranti di oggi e migranti di ieri*, cit., 41.

³⁹ In altri termini dal passo appena riportato in testo traspare chiaramente la «diffusa e radicata consapevolezza delle origini multiethniche della comunità cittadina», così sempre F. MERCOGLIANO, *Note*, cit., p. 39 e nt. 20. Al proposito è interessante quanto sottolinea Veyne (in «Humanitas», cit., p. 420) al fine di comprendere come le diverse etnie nella mentalità romana si erano fuse in un unico *corpus* e anche in che modo, nel proseguo della storia romana, non venne dato rilievo alle differenze etniche: «le parole “romano”, “latino” o “pellegrino” indicavano uno *status* non un'origine etnica: e non si faceva alcuna differenza tra i cittadini romani di origine italica e quelli di origine provinciale. Le differenze etniche contavano tanto poco per i Romani che alla fine dell'antichità essi non ebbero alcuna ripugnanza a reclutare i loro soldati e i loro generali tra i Germani». Su quest'ultimo punto, cfr. *infra*, pp. 23-25.

Cifani⁴⁰. Lo studioso, che ormai da tempo si occupa di questi temi⁴¹, ha rilevato informazioni⁴² non coincidenti con la concezione primitivistica dell'economia romana arcaica⁴³. Pertanto il ruolo dell'Urbe nell'ambito delle interazioni commerciali va rivisitato. Un esempio è dato dalla produzione e dal commercio del sale⁴⁴. Le numerose lagune del *Latium vetus* proiettavano Roma in una posizione predominante sull'entroterra. L'economia laziale era, infatti, basata sulla pastorizia, attività che necessita del sale⁴⁵. Pur nel tempo in cui l'Urbe non aveva ancora il dominio su entrambe le saline originate dalle lagune poste sulle sponde del Tevere⁴⁶, ne avrebbe comunque controllato il commercio verso l'interno⁴⁷.

Le ragioni economiche promossero incentivi politici, particolarmente nella fase della monarchia etrusca. Cause determinanti flussi migratori nell'Urbe risultano: l'integrazione nelle strutture cittadine degli stranieri, le costruzioni di grandi opere

⁴⁰ Nel corso di una interessantissima relazione riguardante le basi economiche di Roma arcaica, tenuta nel novembre del 2018 proprio nella nostra università di Catanzaro durante il XIV Seminario Internazionale "Diritto romano e attualità", intitolato "*La Civitas romana dalle origini alle leges Valeriae Horatiae*".

⁴¹ Tra i suoi lavori in argomento: *Indicazioni sulla proprietà agraria nella Roma arcaica in base all'evidenza archeologica*, in V. JOLIVET - C. PAVOLINI - M.A. TOMEI - R. VOLPE (a cura di) *Suburbium II. Il suburbio di Roma dalla Fine dell'età monarchica alla nascita del sistema delle ville (V-II secolo a.C.)*, Collection dell'École française de Rome, Paris-Rome, 2009, pp. 311-324; *L'economia di Roma nella prima età repubblicana (V-IV sec.a.C.): alcune osservazioni*, in M. ABERSON-M.C. BIELLA-M. DI FAZIO-P. SANCHEZ-M. WULLSCHLEGER (a cura di), *L'Italia centrale e la creazione di una koiné culturale? I percorsi della 'romanizzazione'*, Berne, Peter Lang, 2016, pp.151-182.

⁴² Pervenuteci grazie alle ricerche archeologiche, paleobotaniche, archeozoologiche degli ultimi quarant'anni, sul punto cfr. G. CIFANI, *L'economia di Roma*, cit., p. 152.

⁴³ In base alla quale l'agricoltura avrebbe una funzione preponderante e l'attività di produzione e scambi commerciali sarebbero ridotti al minimo; per un quadro del dibattito dottrinale sulla questione: F. CARLÀ-A. MARCONE, *Economia e finanza a Roma*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 12-31; C. Viglietti, *Economia*, in M. BETTINI-W.M. SHORT (a cura di), *Con i Romani. Un'antropologia della cultura antica*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 219-224.

⁴⁴ L'importanza del sale è ben nota per le economie antiche; il sale aveva, infatti, usi molteplici ed esclusivi (preservazione degli alimenti, concia delle pelli, tintura di tessuti, allevamento di animali). Sul punto cfr. G. CIFANI, *L'economia di Roma nella prima età repubblicana (V-IV sec.a.C.)*, cit., p. 166.

⁴⁵ Si tenga conto che il costo del sale aumentava in proporzione alla distanza dalla costa oltre che in rapporto all'altitudine dei luoghi di esportazione. Lungo la costa medio Adriatica le aree lagunari erano molto più scarse a causa della diversa geomorfologia costiera (*op. ult. cit.*, p. 167).

⁴⁶ Roma controllava la produzione sicuramente del cd. Stagno di Levante non di quello di Ponente alle origini sotto il controllo di Veio (*op. ult. cit.*, p. 166 s.).

⁴⁷ Infatti la via naturale e più economica per il trasporto non sarebbe potuta che essere quella fluviale.

pubbliche⁴⁸ e l'incremento della potenza ed influenza di Roma nel *Latium vetus*⁴⁹.

In epoca repubblicana la continua necessità per l'Urbe di disciplinare il fenomeno della mobilità delle persone appare testimoniato dal cd. *ius migrandi*. L'espressione, *ius migrandi*, è stata coniata dagli studiosi moderni⁵⁰ per indicare la facoltà, che sembrerebbe⁵¹ essere stata riconosciuta ai latini⁵², di acquistare la cittadinanza romana nell'ipotesi in cui avessero deciso di trasferirsi stabilmente a Roma⁵³. La medesima possibilità veniva riconosciuta ai *cives* Romani rientrati nell'Urbe, dalle colonie latine di nuova fondazione⁵⁴. In questo caso si sarebbe trattato di "immigrazione di ritorno".

Anche l'istituzione del *praetor peregrinus* attesta l'incidenza conseguita dagli stranieri in Roma:

D. 1.2.2.28 (Pomp. *lib.sing.Ench.*) *Post aliquot deinde annos non sufficiente eo praetore, quod multa turba etiam peregrinorum in civitate venit, creatus est alius praetor, qui peregrinus appellatus est ab eo, quod plerumque inter peregrinos ius dicebat.*

Pomponio nell'*Enchiridion*⁵⁵ sottolinea come la necessità di affiancare al *praetor urbanus* un *alius praetor* è dettata dalla circostanza che *multa turba etiam peregrinorum in civitatem venit*. La situazione impediva ad un unico magistrato di amministrare la giustizia nei confronti di tutti *cives et peregrini*. Nel passo mi pare interessante sottolineare l'*etiam*. Il riferimento evidenzia come la *multa*

⁴⁸ Soprattutto templi, mura, acquedotti e drenaggi.

⁴⁹ Sulle ragioni determinanti l'afflusso di stranieri a Roma soprattutto durante la monarchia etrusca: cfr., per tutti, F. ARCARIA-O. LICANDRO, *Diritto romano*, I, cit., p. 72.

⁵⁰ La locuzione, infatti, non è riportata nelle fonti, come rileva, tra gli altri, F. MERCOGLIANO, *Note in tema*, cit., p. 46.

⁵¹ Il condizionale è d'obbligo in quanto si tratta di un tema molto dibattuto e sull'esistenza del quale, soprattutto per l'epoca più risalente, sono stati versati letteralmente "fiumi d'inchiostro". Per un quadro aggiornato della letteratura in argomento cfr. L. GAGLIARDI, *La romanistica ottocentesca e la 'costruzione' niebubriana del ius migrandi*, in «Historia et ius», 18 (2020), paper 15, pp. 2 e 3, ntt. 2 e 3 cui adde M.F. CURSI, *Lo spazio della cittadinanza: dallo ius migrandi all'organizzazione in municipi e colonie nell'età repubblicana*, cit., pp. 137-188.

⁵² Molto probabilmente solo a quelli con i quali Roma aveva concluso il *Foedus Cassianum* nel 493 a.C., sul quale si vd. Il lavoro rimasto fondamentale di G. LURASCHI, *Foedus ius Latii civitas. Aspetti costituzionali della romanizzazione in Transpadana*, Pavia, Cedam, 1979.

⁵³ In tal caso l'acquisto dello *status* di cittadino si diceva, infatti, avvenuto *per migrationem et censum* (Liv.41.8.11) cfr. sul punto cfr. D. KREMER, *À propos d'une tentative recente de deconstruction des privileges latins et en particulier du ius migrandi*, in «Atheneum», 102/1 (2014) pp. 226-227.

⁵⁴ Anzi, secondo altri autori l'ipotesi cui si è accennato da ultimo sarebbe stata la fattispecie originaria di concessione del *ius migrandi*, così U. LAFFI, *Le espulsioni da Roma di immigrati provenienti da comunità latine e italiche*, in «Atheneum», 105/1 (2017), p. 91.

⁵⁵ Per una valutazione completa di quest'opera di Pomponio cfr., da ultimo, F. NASTI, *Sextus Pomponius. Enchiridion*, in *Scriptores Iuris Romani* 10, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2021.

turba confluyente nell'Urbe fosse composta non solo da *peregrini* ma anche da altri individui, come ad esempio i latini.

È proprio con riferimento a questa categoria di individui che si registra, alla fine III sec. a.C., una inversione di tendenza nella politica di Roma.

Dopo la seconda fase della guerra annibalica, infatti, l'immigrazione dei latini verso l'Urbe diventa un fenomeno di massa, probabilmente in conseguenza della situazione di grave crisi economica in cui versava l'Italia, gravata tra l'altro da oneri piuttosto pesanti nei confronti di Roma⁵⁶. Questa situazione determina lo spopolamento delle colonie ed è dalle colonie che viene richiesto a Roma di cambiare indirizzo sui flussi migratori dei latini. Il primo provvedimento di cui abbiamo notizia risale al 206 a. C.:

Liv. 28.11.10-11 *Moverant autem huiusce rei mentionem Placentinorum et Cremonensium legati querentes agrum suum ab accolis Gallis incurvari ac vastari, magnamque partem colonorum suorum dilapsam esse, et iam infrequentes se urbes, agrum vastum ac desertum habere. Mamilio praetori mandatum ut colonias ab hoste tueretur: consules ex senatus consulto edixerunt ut qui cives Cremonenses atque Placentini essent ante certam diem in colonias reverterentur.*

Secondo il racconto liviano, gli ambasciatori di Piacenza e di Cremona si recarono nell'Urbe per lamentare che, a seguito delle incursioni dei Galli nei loro territori, i coloni si erano dispersi, le città risultavano spopolate e i campi deserti⁵⁷. Molto probabilmente la gran parte di questi coloni si erano spostati a Roma

⁵⁶ Sulla situazione che si creò in seguito alla seconda guerra punica in Italia sia dal punto di vista economico che da quello degli spostamenti della popolazione cfr., fra gli altri: C. CASTELLO, *Il cosiddetto ius migrandi dei Latini a Roma. Ricerche in tema di concessione e accertamento degli status civitatis et familiae dal 338 al 95 a.C.*, in «Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano», 61-62 (1958), pp. 209-222; M. HUMBERT, *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la guerre sociale*, Roma, Ecole française de Rome, 1978, pp. 112-140; A.J. TOYNBEE, *L'eredità di Annibale. Le conseguenze delle guerre annibaliche nella vita romana II. Roma e il Mediterraneo dopo Annibale*, Torino, Einaudi, 1983, pp. 126-183; G. LURASCHI, *La questione della cittadinanza nell'ultimo secolo della repubblica*, in F. MILAZZO (a cura di), *Res publica e princeps. Vicende politiche, mutamenti istituzionali e ordinamento giuridico da Cesare ad Adriano*. Atti del Convegno internazionale di diritto romano. Copanello, 25-27 maggio 1994, Napoli, E.S.I., 1996, pp. 35-99; J.-M. DAVID, *La romanizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 45-90; W. BROADHEAD, *Migration and Hegemony: Fixity and Mobility in Second-Century Italy*, in L. DE LIGT-S.J. NORTHWOOD (eds.), *People, Land, and Politics. Demographic Developments and the Transformation of Roman Italy, 300 BC-AD 14*, Boston, Leiden, 2008, pp. 451-480; F. LAMBERTI, *Percorsi della cittadinanza romana*, cit., pp. 47-49; S. BARBATI, *Gli studi sulla cittadinanza romana prima e dopo le ricerche di Giorgio Luraschi*, cit., pp. 25-32.; U. LAFFI, *Le espulsioni*, cit., pp. 86-87; G. VALDITARA, *Civis*, cit., pp. 93-112; F. MERCOGLIANO, *Stranieri-non cittadini, mobilità e migrazioni in Roma antica*, cit., pp. 146-149.

⁵⁷ U. LAFFI, *Sull'esegesi di alcuni passi di Livio relativi ai rapporti tra Roma e gli alleati latini e italici nel primo quarto del II sec. a.C.*, (1995), in A. CALBI-G. SUSINI (a cura di), *Pro populo Arimense*. Atti del

dove ritenevano di stare, almeno temporaneamente, più al sicuro. La risposta del governo romano alla situazione prospettata dai legati fu duplice: anzitutto fu inviato il pretore Mamilio a difendere quei territori e, contemporaneamente, il Senato, su richiesta dei consoli, emanò un provvedimento col quale si ordinava ai coloni di Piacenza e Cremona, rifugiatisi a Roma, di rientrare nelle loro città entro un certo termine (*ante certam diem in colonias reuerterentur*). Nonostante ciò il problema non si risolse, infatti, dopo poco più di un decennio, nel 190 a.C., gli ambasciatori delle stesse città ritornarono a Roma per far presente una situazione analoga e cioè uno spopolamento dei loro territori determinato dai medesimi fattori. Questa volta il Senato romano ricorse all'adozione di un provvedimento parzialmente diverso e cioè l'invio di un nutrito supplemento coloniaro, prescindendo dalla originaria residenza di coloro che vennero inviati⁵⁸. Ma i provvedimenti di espulsione per ordinare il rientro nelle colonie latine di soggetti che ormai preferivano in massa trasferirsi a Roma non si fermarono. Di fatto la vita nella penisola italica, soprattutto per le classi economicamente più deboli, si era fatta particolarmente dura anche per la necessità di dover far fronte alle mutate esigenze politico-militari di Roma. Gli individui che ivi si trasferivano intendevano rimanervi stabilmente e dunque trovavano il modo di farsi censire per acquistare la cittadinanza. Quindi, sempre nella prima metà II a.C., convennero nell'Urbe numerosi legati di varie colonie latine per lamentare le conseguenze di tale situazione. Roma da parte sua aveva tutto l'interesse di garantire consistenza demografica e stabilità dei corpi civici della penisola perché altrimenti si sarebbe messa a repentaglio la regolare fornitura di soldati e dunque la difesa stessa della *Respublica*. I provvedimenti del Senato, anche in questo caso, non si fecero attendere, furono molto più articolati e mirarono a rinviare nelle colonie i censiti⁵⁹ a partire dal 189 a.C. Si stabilì, infatti, che per acquistare la cittadinanza romana il latino, intenzionato a trasferirsi a Roma, avrebbe dovuto lasciare almeno un figlio nella colonia di origine⁶⁰.

Con i menzionati provvedimenti le classi dirigenti romane e latine riuscirono, agendo di concerto, ad arginare il fenomeno della migrazione dei coloni verso Roma. Infatti per circa un quarantennio non pare si abbiano più notizie di

Convegno internazionale «Rimini antica. Una respublica fra terra e mare» (Rimini, ottobre 1993), Faenza 1995, ora in *Studi di storia romana e di diritto*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2001, pp. 45-84.

⁵⁸ Liv. 37.46.9-11.

⁵⁹ Anche coloro i cui *maiores* erano stati censiti.

⁶⁰ Al fine di perpetrare ivi la stirpe (*stirpem ex sese*) cfr. Liv. 41.8.9. Lo scopo era quello di garantire che il numero delle famiglie in ciascuna colonia non sarebbe diminuito. In quest'ottica vennero perseguiti anche tutti gli stratagemmi giuridici ideati al fine di frodare quanto disposto. Sul punto v. LAFFI, *op. cit.*, pp. 93-94.

espulsioni in massa. Ma la questione graccana aprì una nuova fase, in quanto offrì, agli alleati latini ed italici, nuove ragioni migratorie verso l'Urbe. Nella fattispecie però la mobilità avrebbe riguardato le classi benestanti, i ceti dirigenti che avevano interesse a recarsi nella capitale per influenzare le decisioni relative all'assegnazione dell'*ager publicus* e alla concessione della cittadinanza. Si sarebbe trattato di spostamenti momentanei di individui rimasti *peregrini*⁶¹. Anche in questo caso Roma reagì per impedire interferenze degli immigrati sulle istituzioni repubblicane. La *Lex Iunia* del 126 a.C.⁶² espulse i *peregrini* dalla città e un editto del console Fannio⁶³, di qualche anno successivo, proibì a chiunque non avesse diritto di voto di dimorare in città e di avvicinarsi a più di 40 stadi durante le votazioni riguardanti le proposte graccane circa la concessione della cittadinanza ai latini e agli italici. Indubbiamente in questo caso si tratta di provvedimenti adottati nei confronti di fenomeni di mobilità occasionale, percepiti come immigrazione momentanea.

Quanto evidenziato induce alla seguente osservazione: pur se Roma fu tradizionalmente "ospitale" e anzi, come si è in precedenza sottolineato⁶⁴, proprio questo costituì uno dei suoi punti di forza, subentrò nel tempo l'esigenza di adottare provvedimenti contrari, come appunto quelli di espulsione⁶⁵. Come ha acutamente rilevato Valditara⁶⁶: «l'integrazione e l'inclusione perseguite da Roma sono funzionali all'interesse pubblico», alla *publica utilitas* ... «questo interesse, necessariamente mutevole, a secondo delle condizioni storiche, è la vera stella polare» in base alla quale si gestisce il fenomeno delle migrazioni e quello in gran parte connesso della concessione della cittadinanza⁶⁷.

⁶¹ Come precisa U. LAFFI, *Le espulsioni*, cit., p. 99.

⁶² Cic. De off. 3.47. Su questo provvedimento ancora fondamentale rimane il contributo di P. FRACCARO, *Assegnazioni agrarie e censimenti romani*, in *Scritti in onore di Contardo Ferrini 1*, Milano, Hoepli, 1947, pp. 267-270.

⁶³ Plut. C. Gracch. 12.2.

⁶⁴ Cfr. *supra*, p. 17.

⁶⁵ Per esempio quelli cui si è fatto appena riferimento nel testo.

⁶⁶ Studioso che da diversi anni dedica le sue ricerche a questi temi. Tra i suoi ultimi lavori: *L'immigrazione nell'antica Roma: una questione attuale e Civis romanus sum* (cfr. *supra* nt. 1).

⁶⁷ *Civis romanus sum*, cit., pp. 66-87. In epoca tardoantica si può scorgere la voce di Temistio (or. 16, 207 b-c; 16, 211 a-d) favorevole ad una politica di apertura se non addirittura di assimilazione dei barbari ma sempre nell'ottica dell'*utilitas* perseguita da Teodosio, motivo assunto anche da Orosio (hist. 1, 16, 2-3) vd. A.S. Lewin, *Gli Arabi a Costantinopoli nel 378*, in *Roma e barbari nella Tarda Antichità*. Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana XX, Roma 2014, pp. 207-220. L. DI PAOLA, I «Barbari» nel tardoantico. Modalità e forme di assimilazione reciproca con i Romani, in *Frontiere della romanità nel mondo tardoantico. Appartenenza, contiguità, alterità, trasformazione e prassi*. Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana XXI, Napoli, E.S.I., 2016, pp. 65-80.

3. LE IMMIGRAZIONI ALL'INTERNO DEI CONFINI DELL'IMPERO: PERIODO CLASSICO E TARDOANTICO

Volgendo ora lo sguardo ai periodi successivi l'osservazione riportata in chiusura del precedente paragrafo pare riscontrabile anche nell'età imperiale, in cui, come si è anticipato⁶⁸, i fenomeni migratori appaiono maggiormente rilevabili ai confini dell'Impero perché, proprio come afferma magistralmente Barbero nell'*incipit* del suo bel volume "Barbari. Immigrati, profughi, deportati nell'impero romano", vi era «un mondo... prospero e civile, segnato da disuguaglianze e squilibri al suo interno, ma forte di un'amministrazione stabile e di una economia integrata; e all'esterno, popoli costretti a sopravvivere con risorse insufficienti, minacciati dalla fame e dalla guerra e che sempre più spesso chiedevano di entrare»⁶⁹. Anche in tal caso l'Impero romano si dimostra sempre più disposto ad accogliere man mano che crescono al suo interno le esigenze che i barbari possono soddisfare.

Quali furono le necessità principali che i sudditi dell'Impero romano ebbero sempre più difficoltà di adempiere e per le quali progressivamente si rivolsero ai barbari che premevano ai confini dell'impero?

La difesa e la coltivazione delle terre⁷⁰.

Per assicurare la difesa dell'impero ecumenico, infatti, bisognava disporre di numerosi soldati, con conseguente reclutamento di contadini. Risultano, pertanto, due crescenti necessità: l'insediamento di coloni nei terreni abbandonati e l'incorporazione di reclute nell'esercito. Ad entrambe le esigenze fa riferimento, ad esempio, Probo⁷¹ nel discorso rivolto al Senato, dopo aver ottenuto la sottomissione di alcune tribù germaniche:

H.A. 15.1-2 (Probus) *Ago diis immortalibus gratias, p.c., quia vestra in me iudicia conprobarunt. [2] Subacta est omnis qua tenditur late Germania, novem reges gentium diversarum ad meos pedes, immo ad vestros, supplices stratique iacuerunt. Omnes iam barbari vobis arant, vobis iam serviunt et contra interiores gentes militant.*

Per le stesse ragioni nei trattati conclusi tra i Romani e le popolazioni barbariche, sia sotto forma di *foedera* che di *deditiones*, i barbari avrebbero pedissequamente dovuto assicurare: soldati, braccia per lavorare la terra e restituzione

⁶⁸ Cfr. *supra*, p. 1.

⁶⁹ A. BARBERO, *Barbari. Immigrati, profughi, deportati nell'impero romano*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. V.

⁷⁰ Sul punto cfr. quanto messo in evidenza da: C. CORBO, *Migranti di oggi e migranti di ieri*, cit., pp. 53-54.

⁷¹ Su questo imperatore cfr. G. VITUCCI, *L'imperatore Probo*, Milano, A. Signorelli, 1952.

di prigionieri⁷².

Va sottolineato come, per molto tempo, l'inserimento dei barbari nell'esercito fu oculato. Le reclute erano inquadrare in modo regolare e spesso gli appartenenti ad una stessa etnia venivano suddivisi nei vari reparti, oppure venivano spediti in maniera compatta ma in una zona dell'impero completamente diversa rispetto al territorio ove normalmente erano stanziati. L'aspetto è rilevabile in un altro riferimento della *Historia Augusta* al medesimo *princeps*, ove si afferma:

H.A. 14.7 *Accepit preterea sedecim milia tyronum, quos omnes per diversas provincias sparsit, ita ut numeris vel limitaneis militibus quinquagenos et sexagenos intersereret dicens sentiendum esse non videndum, cum auxiliaribus barbaris Romanus iuatur.*

Probo suddivise tra i vari reparti i numerosi barbari in modo che non fossero indotti a valutare l'incidenza del loro apporto nell'esercito romano.

Dopo le campagne danubiane, lo stesso imperatore, ritenne opportuno adottare l'altro criterio e destinare tutti i prigionieri burgundi e vandali in Britannia⁷³.

Il medesimo sistema era già stato adottato da Marco Aurelio con i Sarmati Iagizi⁷⁴.

In età precedente alla elargizione della cittadinanza romana da parte dell'imperatore Antonino Caracalla il barbaro che avesse combattuto con l'esercito romano avrebbe ottenuto, insieme al congedo, lo *status* di *civis*. Mentre, dopo la *Constitutio Antoniniana*, non risultano attestati diplomi di concessione della cittadinanza. Plausibilmente il suddetto *status* si sarebbe tacitamente conseguito proprio in conseguenza dell'assimilazione avvenuta per aver vissuto nell'esercito. Era, infatti, la carriera militare a consentire ai barbari di rivestire progressivamente cariche di sempre maggior rilievo, non solo militare ma anche politico⁷⁵. In altri termini l'esercito funzionava da melting-pot⁷⁶, realizzando la romanizzazione dei barbari immigrati.

Con riferimento alla coltivazione delle terre, la situazione contingente ne determinava le modalità di assegnazione. Spesso i latifondi abbandonati venivano assegnati direttamente ai capi barbari e loro avrebbero dovuto distribuire singoli appezzamenti ai loro sottoposti. Altre volte era l'Impero che attribuiva i terreni

⁷² Sul punto v., diffusamente, A. BARBERO, *Barbari. Immigrati, profughi*, cit., pp. 54-139.

⁷³ Come attesta Zosimo 1, 68.

⁷⁴ Cfr. Cassio Dione 72, 16-19.

⁷⁵ Al proposito se ne possono citare innumerevoli esempi, per i quali cfr. A. BARBERO, *Barbari. Immigrati, profughi*, cit., pp. 204-210 ed ivi fonti e bibliografia alle pp. 284-286 ntt. 7-16.

⁷⁶ Società che permette la commistione di elementi diversi col risultato di costruire una realtà condivisa. Questo fenomeno viene magistralmente messo in evidenza da Alessandro Barbero (in *Barbari. Immigrati, profughi*, cit., pp. 200-218).

direttamente ai singoli, in analogia alla concessione degli *agri vectigales*⁷⁷; in altre ipotesi, infine, gli immigrati erano assegnati direttamente ai latifondisti⁷⁸. Lo *status* giuridico di coloro che venivano impegnati nella coltivazione delle terre era, nella maggior parte dei casi, quello di coloni; ciò avrebbe garantito da una parte il collegamento in perpetuo col fondo e dall'altra il gettito fiscale all'Impero. Non solo, non trattandosi di schiavi potevano, se necessario, essere sottoposti alla leva⁷⁹.

Un ulteriore aspetto meritevole di essere evidenziato consiste nel ruolo svolto dalla religione nell'Impero.

Come accennato in precedenza⁸⁰ nella storia romana la religione ha svolto una funzione determinante nell'integrazione. I riti romani venivano esportati nelle province e quelli provinciali importati a Roma. Gli uni e gli altri assumevano nel tempo caratteristiche modificate dalla reciproca osmosi. Il tardoantico, però, è connotato dalla transizione dell'*Imperium* dagli antichi culti etnici al cristianesimo.

L'era costantiniana attesta l'indubbia promozione della cristianizzazione dei popoli appartenenti alla *Res publica*. L'opzione potrebbe ritenersi antitetica rispetto al ruolo svolto dai culti etnici ammessi nell'Impero romano. In realtà la nuova religione assume nel tardoantico il ruolo di romanizzare tutti i popoli. Al tradizionale processo di integrazione tra culti civici e provinciali subentra il processo di cristianizzazione indirizzato ad unire religiosamente le popolazioni romanizzate con i barbari giunti nelle medesime province⁸¹. L'evangelizzazione, infatti, riguarda innanzitutto le tribù stanziato in territorio romano. Soprattutto ai confini questa operazione tende politicamente a spezzare i vincoli sacrali che intercorrevano tra barbari della medesima etnia ma divisi dal *limes*. Emblematica al proposito è l'opera di evangelizzazione effettuata, aldilà del confine da-

⁷⁷ Cfr., esemplificativamente, CTh. 13.11.10. Sulle questioni che la citata costituzione mirava a disciplinare cfr. L. CRACCO RUGGINI, *Per la storia di una città 'periferica': Augusta Taurinorum*, in «Studia et Documenta historiae et Iuris», 60 (1994), p. 29 e nt. 31; e, soprattutto, G. PAPA, *Multae gentes... quibus terrae laeticae administrandae sunt a proposito di CTh. 13.11.10*, in «Studia et Documenta historiae et Iuris», 82, 2016, pp. 177-192.

⁷⁸ Come viene previsto ad esempio in CTh. 5.6.3.

⁷⁹ La circostanza viene sottolineata da C. CORBO, *Migranti di oggi e migranti di ieri*, cit., p. 54. Sulla generale condizione dei coloni barbari cfr. sempre, A. BARBERO, *Barbari. Immigrati, profughi*, cit., pp. 81-84.

⁸⁰ Cfr. *supra*, pp. 15-16.

⁸¹ Un accenno in tal senso si v. in B. LANÇON, *Terres intérieures et terres extérieures chez les Romains*, in S. DALLA BERNARDINA (dir.), *Terres incertaines. Pour une anthropologie des espaces oubliés*, Rennes cedex, Les Pur, 2014, p. 190. Sulla religione cristiana come fattore "coattivamente" inclusivo cfr. F. LUCREZI, *Cittadinanza e religione: inclusioni ed esclusioni nel mondo antico*, in «Iura & Legal Systems», 3 (2015), pp. 31-32.

nubiano, da Ulfila⁸², ordinato vescovo a Costantinopoli⁸³. La persecuzione dei Goti cristianizzati determina l'istanza del vescovo all'imperatore Costanzo II di accogliere in territorio romano i Goti divenuti cristiani⁸⁴. L'evento appare qualificabile come una reale immigrazione piuttosto che una irruzione. L'*Imperium* protegge queste tribù cristianizzate promuovendone l'integrazione nel territorio romano⁸⁵, in conformità al disegno di spezzare i legami della nazione divisa dal *limes* e dalla adesione o meno al cristianesimo. L'attribuzione di terre ai barbari cristiani determina disposizioni conciliari promulgate nella capitale imperiale.

⁸² Per un sintetico quadro della letteratura che si è occupata di questa importante figura: E. STUTZ, *Gotische Literaturdenkmäler*, Stuttgart, J.B. Metzler, 1966, pp. 9-19; G. KLEIN, *Gotenbischof Wulfila als Bischof und Missionar*, in *Geschichtswirklichkeit und Glaubensbewährung. Festschrift F. Müller*, Stuttgart, Ev. Vlgs.-Werk, 1967, pp. 84-197; P. SCARDIGLI, *La conversione dei Goti al Cristianesimo*, in *Settimane di studio del Centro italiano di studi sull'alto medioevo, XIV: La conversione al Cristianesimo nell'Europa dell'alto medioevo*, Spoleto, Fondazione CISAM, 1967, pp. 49-57; H. WOLFRAM, *Gotische Studien I, Das Richtertum Athanarichs*, in «Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung», 83 (1975), pp. 138-156; M. SIMONETTI, *L'arianesimo di Ulfila*, in «Romanobarbarica», 1 (1976), pp. 297-323; H. WOLFRAM, *Storia dei Goti*, (ed. it. a cura di M. Cesa) Roma, Salerno Editrice, 1985, pp. 138-152; V. VELKOV, *Wulfila und die Goti minores in Moesien*, in «Klio», 71 (1989) pp. 525-527; E.A. EBBINGHAUS, *Some Remarks on the Life of Bishop Wulfila*, in «General Linguistics», 32/2-3 (1992), pp. 95-104; H. SIVAN, *Ulfila's Own Conversion*, in «Harvard Theological Review», 89 (1996), pp. 373-386; M. SIMONETTI, s.v. *Wulfila*, in *Nuovo Dizionario Patristico delle antichità cristiane*, III, Genova, Marietti, 2008, coll. 5691-5692; H. WOLFRAM, *Wulfila pontifex ipseque primas Gothorum minorum*, in A. KALIFF, L. MUNKHAMMAR (a cura di), *Wulfila 311-2011. International Symposium*, Uppsala, Uppsala Universitet, 2014, pp. 25-32; E. FABER, *Von Ulfila bis Rekkared. Die Goten und ihr Christentum*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag Wiesbaden gmbh, 2014, spec. il cap. 4; V. SANTORO, *Il contributo di Wulfila al processo di produzione dell'identità dei Goti*, in V. SANTORO (a cura di), *Lingua, etnia e identità nel mondo germanico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, pp. 45-63.

⁸³ Fu Eusebio di Nicomedia a consacrare Ulfila «vescovo dei cristiani nella terra dei Goti» come attesta Filostorgio (*HE* II 5). L'anno in cui avvenne l'ordinazione a vescovo è ancora oggetto di discussione: per un quadro delle diverse posizioni cfr., tra gli altri, EBBINGHAUS, *The Date of Wulfila's Episcopal Ordination*, in «Neophilologus», 75 (1991), pp. 311-313; A. SCHWARCZ, *Cult and Religion Among the Tervingi and the Visigoths and their Conversion to Christianity*, in P. HEATHER (a cura di), *The Visigoths from the Migration Period to the Seventh Century. An Ethnographic Perspective*, San Marino (R.S.M.), Boydell, 1999, p. 453.

⁸⁴ L'imperatore fece stanziare il vescovo e i suoi fedeli «in Messia nei dintorni della città di Nikopolis ad Istrum (a Nord di Tarnovo/Bulgaria)» così V. SANTORO, *Il contributo di Wulfila*, cit., p. 45. Cfr. Aux.Epist.59 ove Ulfila viene paragonato a Mose perché come questi, grazie all'attraversamento del Mar Rosso, liberò gli Ebrei dagli Egiziani così il vescovo goto, facendo attraversare ai suoi seguaci il Danubio, li condusse in un territorio in cui avrebbero potuto professare liberamente la loro fede cristiana.

⁸⁵ Aux. *epist.* 59. Si formò così il popolo dei 'Goti minori' (come li chiama Iord. *Get.* LI 267: *Erant si quidem et alii Gothi, qui dicuntur minores, populus inmensus, cum suo pontifice ipsoque primare Vulfila, qui eis dicitur et litteras instituisse*).

Il can. cost. 2 del 381 stabilisce che le elezioni episcopali nei territori loro assegnati devono continuare ad essere effettuate secondo le consuetudini vigenti nelle rispettive comunità⁸⁶. Nel 451 il Concilio di Calcedonia riserva al vescovo di Costantinopoli l'ordinazione dei vescovi barbari residenti nelle diocesi civili di Ponto, Asia e Tracia⁸⁷. Come rileva, molto efficacemente Barone Adesi «Rispetto al can. 2 del 381, la disciplina prevista dal can. 28 del 451 sembra attestare la crescente attenzione costantinopolitana all'inserimento nell'*ecclesia catholica* dei barbari meno distanti dalle sue mura»⁸⁸ e di conseguenza ne promuove la romanizzazione mediante il rapporto stabilito tra i vescovi barbari e il vescovo di Nuova Roma preposto alla loro ordinazione.

Divenuto problematico l'inserimento dei barbari nelle strutture dell'Impero la loro cristianizzazione, dentro e fuori del *limes*, ne avvia la romanizzazione dal tardoantico al Medioevo.

Da tutto quanto premesso sembrerebbe trasparire che anche durante il Principato e il Dominato l'immigrazione all'interno dei confini imperiali costituì un arricchimento e non un problema per la *Res publica romana* eppure è noto che gran parte degli storici la annoverano tra le cause che ne determinarono la caduta⁸⁹. Sarebbe necessario, però, effettuare una valutazione più complessa dell'intera vicenda perché fin quando l'impero rimase strutturalmente forte fu in grado di gestire questo fenomeno in modo vantaggioso, utilizzandolo per perseguire, anche in questo caso, la *publica utilitas*⁹⁰ ma quando, per ragioni a cui in questa sede non è possibile neanche accennare, la sua forza si incrinò e non fu più in grado di adottare tutte le misure necessarie che fino a quel momento avevano consentito di realizzare una vera e propria integrazione e romanizzazione dei barbari, la loro presenza al suo interno da vantaggio si trasformò in svantaggio.

Un esempio paradigmatico, al proposito, è costituito dalla gestione dell'esercito: le truppe barbariche, da un certo momento in poi, non vennero più reclutate, suddividendole, nei ranghi regolari dell'esercito ma furono assoldate come mercenarie per difendere determinate situazioni di fragilità create non solo ai confini ma anche all'interno dell'impero, questo favorì sempre più spesso il loro tradimento⁹¹. Ciò si-

⁸⁶ Sul contenuto più generale del canone cui si è appena fatto riferimento cfr. G. BARONE ADESI, *Ecclesia catholica in republica: sulla configurazione etnica delle ecclesiae dei barbari stanziati nell'impero romano*, Napoli, «Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana», XX, 2014, pp. 115-120 ora in M. CARBONE-O. LICANDRO-I. PIRO (a cura di), *Il Diritto romano nella legislazione degli imperatori cristiani*, Scritti di Giorgio Barone Adesi, Roma, L'«Erma» di Bretschneider, 2019, pp. 377-382.

⁸⁷ Can. Calc. 28, 27-32, nt. 20, 100.

⁸⁸ Così in G. BARONE ADESI, *Ecclesia catholica in republica*, cit., p. 120 o p. 382.

⁸⁹ Cfr. *supra*, nt. 4.

⁹⁰ Per riprendere l'espressione utilizzata da Valditara, cfr. *supra*, p. 22.

⁹¹ Cfr., esemplificativamente, Amm. 31, 6, 1-4, e Zos. 5, 13, 2-4. Il passo di Ammiano ci in-

gnificava che non si riusciva più a gestire efficacemente il fenomeno delle immigrazioni. In altri termini la situazione divenne insostenibile quando l'Impero non fu più in grado di garantire quella *felicitas*, che per molti secoli aveva assicurato e che era stata la ragione fondamentale di richiamo di tanti popoli stranieri come testimoniano sia il Medaglione di Lione⁹² che la costituzione di Onorio del 399:

forma dell'episodio dei Goti Sueridus e Colias (vd. *s.v.* in A.H.M. JONES, J.R. MARTINDALE, J MORRIS (a cura di), *Prosopography of the Later Roman Empire*, I, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, pp. 218 e 859) che finirono per allearsi con Fritigerno. A riguardo vd. U. WANKE, *Die Gotenkriege des Valens: Studien zu Topographie und Chronologie im unteren Donauraum von 366 bis 378 n. Chr.*, Frankfurt a. Mein 1990, pp. 133-137. Mentre Zosimo riferisce di Tribigildo (W. Ensslin, *s.v.* «Tribigild», in *Pauly Wissowa Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, XII, 1937, coll. 2403-2405; *s.v.* in *Prosopography of the Later Roman Empire*, II, cit., pp. 1125-1126) che invece complottò con Gainas. Sulla vicenda cfr. S. MAZZARINO, *Stilicone. La crisi imperiale dopo Teodosio*, Milano, Rizzoli, 1990, pp. 145-148; H. WOLFRAM, *Storia dei Goti* cit., pp. 257-260; R. MACMULLEN, *La corruzione e il declino di Roma*, trad. it., Bologna, il Mulino, 1991, p. 188; G. ARENA, 'Borghesia cittadina' e 'contadini-soldati' nell'Anatolia tardoantica: 'lotta di classe' o 'solidarietà' fra grandi proprietari e rusticitas?, in «Annali della Facoltà di Scienze della Formazione», 13 (2014), pp. 19-40.

⁹² Il medaglione di bronzo di Lione, scoperto nel 1862, fu ideato molto probabilmente su commissione di Massimiano e di un secondo imperatore che si discute se fosse Diocleziano o Costanzo (cfr. A. BARBERO, *Barbari. Immigrati, profughi*, cit., p. 78). Nel registro superiore due tetrarchi sono raffigurati nell'atto di accogliere benevolmente una moltitudine di uomini, donne e bambini, mentre nel registro inferiore lo stesso gruppo attraversa il Reno tra Castel (lum) e Mogontiacum (Mayence), dunque nel senso di entrata nell'impero. Secondo l'interpretazione più accreditata si tratterebbe della introduzione di una tribù di barbari nell'impero, eventi spesso evocati dai panegiricisti della Tetrarchia. Sul punto Y. MODÉLAN, *L'établissement de barbares sur le territoire romain*, in C. MOATTI (a cura di) *La mobilité des personnes en Méditerranée de l'Antiquité à l'époque moderne: procédures de contrôle et documents d'identifications*, Rome, École française de Rome, 2004, pp. 373-374. Secondo Pierre Bastien (in "Le médaillon de plomb de Lyon", in *Numismatique romaine, Suppl. 18*; Wetteren, Éditions Numismatique romaine, 1989, pp.1-45) si sarebbe trattato dell'introduzione di barbari autorizzata da Costanzo Cloro nel 297. Secondo altra interpretazione il medaglione commemorativo avrebbe riguardato invece un rimpatrio di prigionieri (sul punto cfr. A. BARBERO, *op. cit.*, p. 254, nt. 7) in quanto, come si è sopra accennato (cfr. *supra*, p. 23), una delle più frequenti clausole dei trattati con i barbari prevedeva la restituzione dei prigionieri. Ma contro quest'ultima interpretazione va sottolineato, per Bastien, oltre allo sguardo particolarmente nostalgico, voltato verso la Germania, della donna che attraversa il ponte, anche la circostanza, che il Panegiricista di Costanzo Cloro vede i prigionieri al loro arrivo in città ancora incatenati, mentre la gente rappresentata nel medaglione è libera. Inoltre, sempre a favore dell'idea che si tratti dell'accoglienza di una tribù di barbari depone, a mio giudizio, la circostanza che vi sono raffigurati donne e bambini e non esclusivamente uomini come sarebbe dovuto essere qualora si fosse trattato di prigionieri di guerra.



CTh. 13, 11, 10. IMPP. ARCADIUS ET HONORIUS AA. MESSALAE PRAEFECTO PRAETORIO. *Quoniam ex multis gentibus sequentes Romanam felicitatem se ad nostrum imperium contulerunt, quibus terrae laeticae administrandae sunt, nullus ex his agris aliquid nisi ex nostra adnotatione mereatur. Et quoniam aliquanti aut amplius quam meruerant occuparunt aut colludio principalium vel defensorum vel subrepticiis rescriptis maiorem, quam ratio poscebat, terrarum modum sunt consecuti, inspector idoneus dirigatur, qui ea revocet, quae aut male sunt tradita aut improbe ab aliquibus occupata.* DAT. NON. APRIL. MEDIOLANO THEODORO V. C. CONS.

Del primo è possibile evidenziare che l'intera scena di accoglienza è rappresentata sotto l'etichetta della *saeculi felicitas* e questo costituisce una chiara conferma della circostanza che le popolazioni barbariche erano determinate ad entrare nei confini dell'Impero proprio per goderne⁹³.

E, specularmente, dall'incipit del provvedimento⁹⁴ riportato per secondo traspare chiaramente la consapevolezza imperiale di come il miraggio agognato

⁹³ L'immagine riportata nel testo è il Medaglione di piombo di Lione in un disegno di Encina risalente all'anno della sua scoperta che, come si è in precedenza accennato (cfr. *supra* nt. prec.) il 1862. Cfr., sul punto: Y. MODÉRAN, *L'établissement de barbares sur le territoire romain*, cit., p. 373; L. LOSCHIAVO, *L'Età del passaggio. All'alba del diritto comune europeo (secoli III-VII)*, Torino, Giapichelli, 2016, secondo il quale i tetrarchi raffigurati sarebbero l'Augusto Massimiano e il Cesare Costanzo, e le due scene rappresentate sembrerebbero non riferirsi allo stesso gruppo di individui. Nella parte superiore si tratterebbe di barbari sconfitti ai quali viene concesso di insediarsi all'interno dell'impero sotto il controllo dei soldati romani, mentre nella parte inferiore alcune famiglie di barbari entrerebbero nell'impero attraversando il Reno.

⁹⁴ Per alcuni contributi bibliografici sulla disciplina dettata dal provvedimento imperiale cfr., *supra* nt. 78.

dalle popolazioni che auspicavano l'ingresso in territorio romano fosse proprio costituito dalla *Romana felicitas*⁹⁵.

⁹⁵ La circostanza viene sottolineata da O. LICANDRO, *L'urbanitas tra Romanitas e Barbaritas e l'eccezione della diversità gotica*, in C. GIUFFRIDA-M. CASSIA-G. ARENA (a cura di), *Roma e i 'diversi'. Confini geografici, barriere culturali, distinzioni di genere nelle fonti letterarie ed epigrafiche fra età repubblicana e Tarda Antichità*, Milano, Le Monnier Università, 2018, p. 242. Si è soffermata sull'interpretazione di questa prima parte della costituzione, riportata nel testo, anche C. CORBO, *Migranti di oggi e migranti di ieri*, cit., pp. 50-55. Secondo l'autrice emergerebbe chiaramente dal provvedimento l'ideologia di un impero che intende costruire e diffondere una immagine di sé aperta e accogliente, luogo in cui a tutti, anche ai barbari, è offerta la possibilità di lavorare, integrarsi e dunque di "essere felici".

«UNA VERA VALVOLA DI SICUREZZA PER LA PACE SOCIALE»*

Gli interventi del legislatore italiano in materia di emigrazione tra XIX e XX secolo

Alessia Maria Di Stefano

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I primi provvedimenti in materia di emigrazione: dalle circolari ministeriali alla prima legge organica sull'emigrazione. – 3. La legge n. 23 del 31 gennaio 1901 e le successive modificazioni.

Un'altra ingiustizia che si commette verso gli operai si è d'impedire loro di abbandonare il paese natale. Questa ingiustizia è sì evidente che non ha d'uopo di dimostrazioni. E tanto ingiusto impedire loro di emigrare, quanto sarebbe il forzarveli. E che non si tema che l'emigrazione vada mai troppo oltre. Tutto è avverso ad essa: l'amore che l'uomo porta al paese dov'è nato, ed ha vissuto lungo tempo, i legami di parentela e di amicizia, l'incertezza del destino che lo aspetta in nuove e lontane contrade. Il menomo miglioramento nel prezzo delle merci arresta immediatamente l'emigrazione. Ma essa è un rimedio da tenersi in conto, e di cui un governo può valersi con vantaggio, a costo anche di qualche sacrificio pecuniario, perché la menoma sottrazione al numero attuale di operai può influire beneficamente sulle merci¹.

* Queste parole furono pronunciate nel corso dell'interrogazione parlamentare svolta, nel maggio del 1883, dal barone Sidney Costantino Sonnino relativa alla circolare ministeriale del 6 gennaio 1883 indirizzata ai prefetti intesa ad «impedire le frodi nell'emigrazione». *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Discussioni, seduta del 7 maggio 1883, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1883, pp. 2892-2900, p. 2894.

¹ La citazione è tratta da uno scritto del 1832 del Conte Giovanni Arrivabene intitolato *Dei mezzi più propri a migliorare la sorte degli operai*. Il testo è pubblicato nel volume *Alcuni scritti morali ed economici*, preceduti da un discorso del Prof. D. CARINA, Firenze, Stabilimento Civelli, 1870, pp. 101-155, p. 136 per la citazione. Arrivabene, politico ed economista, fu arrestato dalla polizia austriaca perché prese parti ai moti del 1821, una volta scarcerato si trasferì prima in Svizzera e poi andò esule in Inghilterra per evitare un secondo arresto. Nel 1859 tornò in Italia e nel 1860 venne nominato Senatore. Si trasferì a Torino e partecipò attivamente ai lavori del Senato «e come presidente di commissione e come relatore di leggi sul nuovo assetto economico italiano». Sulla figura di Arrivabene cfr. U. COLDAGELLI, *Arrivabene, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Vol. 4, Roma, 1962 ([https://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-arrivabene_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-arrivabene_(Dizionario-Biografico)/)).

1. PREMessa²

L'analisi del fenomeno migratorio, in prospettiva storico-giuridica, assume rilevanza perché consente di riflettere, come ha osservato Michele Pifferi, e sulla continuità delle scelte legislative adottate dal decisore politico per regolamentare le emigrazioni di massa e sulla «ordinarietà delle politiche di esclusione del migrante» che possono essere riassunte nell'efficace formula «controllare la partenza, negare l'arrivo»³!

Tra la fine dell'Ottocento e i primi anni del Novecento la gestione dei flussi migratori da parte del neonato Regno d'Italia è stata scandita dall'esigenza di esercitare un controllo dall'*interno* sulle migrazioni dei propri cittadini e al contempo dalla necessità di mitigare le difficoltà incontrate dai migranti italiani all'*estero* dovute ai provvedimenti legislativi, spesso discriminatori, adottati dai paesi d'arrivo per porre un freno alle migrazioni. Politiche restrizioniste vennero attuate soprattutto dagli Stati Uniti che, a partire dal 1875, emanarono una serie di provvedimenti legislativi volti a contenere i flussi migratori⁴.

Sebbene il Regno d'Italia, com'è noto, disciplinò in modo organico le emigrazioni solo a partire dal 1888 con la c.d. "legge Crispi", il problema migratorio aveva attanagliato lo Stato unitario sin dai primi anni della sua istituzione. Si trattava, però, di un problema che aveva origini ben più antiche. Già verso la fine

² In queste pagine si espongono alcuni risultati della ricerca condotta nell'ambito del PRIN 2017 *Legal History and Mass Migration: Integration, Exclusion, and Criminalization of Migrants in the 19th and 20th Century* e del PIAO di inCENTivi per la Ricerca di Ateneo (PIA.CE.RI) (2020/2022): MeDiTa. *Le Minoranze e il diritto, il diritto delle minoranze. Esclusione, Discriminazione, Tolleranza, accoglienza*.

³ M. PIFFERI, *La doppia negazione dello Ius Migrandi tra Otto e Novecento*, in O. GIOLO-M. PIFFERI (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 47-78, p. 47 per la citazione.

⁴ Il culmine delle politiche americane di contenimento dell'emigrazione si ebbe tra il 1921 e il 1924 quando furono emanati i c.d. «provvedimenti di quota» che predeterminarono il numero massimo di immigrati che potevano avere accesso nel paese. Sul punto si rinvia a E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 406-419; A. DE CLEMENTI, *La legislazione dei paesi d'arrivo*, in P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi*, Roma, Donzelli editore, 2002, pp. 421-438. Sulla *exclusionist legislation* e la sua applicazione giurisprudenziale, si vedano i contributi di M. PIFFERI, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, cit., pp. 55-78 e Id., *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla «falsa» libertà di migrare in Italia e negli USA*, in M. MECCARELLI-P. PALCHETTI-C. SOTIS (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, Eum, 2012, pp. 253-273; A.M. DI STEFANO, *Legislazioni statali, pronunce giudiziarie e iniziative diplomatiche per la tutela dei migranti italiani negli Stati Uniti tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento: una ricerca in corso*, in «Historia et ius», 16 (2019), paper 9, pp. 1-42.

del Settecento, infatti, nei territori centro-settentrionali della penisola si era registrato un grande processo di mobilitazione di lavoratori che si dirigevano o verso la zona delle risaie oppure oltralpe alla ricerca di lavori stagionali. L'emigrazione temporanea di lavoratori agricoli determinava il contestuale movimento di «una minutaglia di artigiani girovaghi e operai che cercavano di catturare le poche necessità di spesa di questa massa salariata in spostamento»⁵. Oltre all'emigrazione continentale, nei primi anni dell'Ottocento, si assistette ad un incremento dei flussi migratori dalla Sicilia occidentale verso le coste del Nord Africa e allo sviluppo dell'emigrazione transoceanica che spinse numerosi liguri a imbarcarsi verso l'America latina. Tuttavia, come osserva Sori, il «vero punto di svolta nella vicenda emigratoria» si ebbe con l'unificazione nazionale⁶.

Il neonato Stato unitario dovette confrontarsi con problemi complessi sia da un punto di vista socio-economico che giuridico-amministrativo. I governi della c.d. Destra storica, impegnati nel completamento dell'unità nazionale e nel processo di unificazione amministrativa e legislativa, non furono in grado di adottare provvedimenti idonei a favorire uno sviluppo economico omogeneo su tutti i territori della penisola. L'unificazione aveva fatto emergere l'arretratezza socio-economica e culturale del paese, l'analfabetismo diffuso, il brigantaggio, la povertà e contestualmente era anche aumentata la richiesta di terreni coltivabili da parte delle popolazioni meridionali. Progressivamente si accentuò il divario di sviluppo fra Nord e Sud: mentre le regioni settentrionali beneficiarono dello sviluppo industriale, del potenziamento delle reti ferroviarie e dei provvedimenti di politica fiscale, il Mezzogiorno risentì, invece, dei mancati investimenti nel comparto agricolo e della arretratezza delle infrastrutture territoriali⁷. L'emigrazione divenne così una scelta quasi obbligata per i numerosissimi lavoratori agricoli delle campagne meridionali. È stato calcolato che poco prima della Grande Guerra «quasi quattordici milioni di persone avevano espressamente dichiarato l'intenzione di lasciare la patria» spinte dalla necessità di migliorare le proprie

⁵ Più diffusamente sulle origini del fenomeno migratorio in Italia si veda E. SORI, *op. cit.*, pp. 11-17, p. 15 per la citazione.

⁶ *Ivi*, p. 17. Sui flussi migratori pre-unitari si veda lo scritto di F.S. NITTI, *L'emigrazione italiana e i suoi avversari*, Torino, L. Roux, 1888, p. 23 ss. Il saggio è oggi pubblicato in ID., *Scritti sulla questione meridionale, Saggi sulla storia del Mezzogiorno: emigrazione e lavoro*, vol. I, Bari, Laterza, 1958.

⁷ Sulla frammentazione economica e il divario di sviluppo fra il Nord e il Sud si veda V. CASTRONOVO, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, vol. IV, *Dall'Unità a oggi*, t. I, Torino, G. Einaudi Editore, 1975, pp. 45-72; A. FONTANI, *Gli emigranti*, Roma, Editori riuniti, 1962, pp. 11-31; E. IACHELLO, *Stato unitario e "disarmonie" regionali l'inchiesta parlamentare del 1875 sulla Sicilia*, Napoli, Guida, 1987.

condizioni economiche⁸. Bisogna considerare che soltanto a partire dal 1876 in Italia cominciarono ad essere pubblicate con regolarità statistiche ufficiali dell'emigrazione per l'estero; fino a quel momento, infatti, i dati erano stati raccolti esclusivamente su iniziativa di singoli studiosi⁹. Il movimento migratorio è stato suddiviso in quattro grandi periodi: il primo va dal 1876 al 1900; il secondo dal 1901 al 1913; il terzo prende in considerazione il periodo bellico dal 1914 al 1918; ed infine l'ultimo periodo va dalla fine del primo conflitto mondiale sino alla svolta antimigrazionista impressa dal regime fascista¹⁰. Nel corso del primo periodo l'emigrazione fu sporadica ed è stato calcolato che in media partivano circa 130.000 persone all'anno; i flussi migratori si intensificarono, invece, a partire dal secondo periodo con una media di circa 600.000 lavoratori per anno, per poi diminuire nel periodo bellico e aumentare nuovamente a partire dal 1919¹¹.

Principalmente l'emigrazione italiana era diretta verso le coste dell'America del Nord e del Sud. A differenza di altri paesi europei, come la Germania, dove ad emigrare spesso erano le «*élites* istruite», dall'Italia, nella maggior parte dei casi, emigrarono operai e contadini che «contribuirono a diffondere un mito positivo degli Stati Uniti»¹². Si trattava principalmente di persone che vivevano in condizioni di estrema povertà e che per partire erano costrette «a vendere le miserabili masserizie, a ipotecare o vendere la terricciuola, e spesso, a ricorrere al debito»¹³.

L'emigrazione veniva distinta in temporanea e permanente. Nel primo caso erano lavoratori che si allontanavano dalle loro case per svolgere all'estero lavori stagionali o comunque transitori con il fine di accumulare risparmi da poter spendere in Italia al momento del rientro, garantendo così una vita più dignitosa alla propria famiglia; nel secondo caso, invece, si trattava di sudditi italiani che «espatriavano per un tempo indefinito, in cerca di stabile collocamento». Si trattava di una distinzione artificiosa poiché in concreto era difficile distinguere tra emigrazione periodica e permanente: la distinzione si basava sull'intenzione

⁸ D.R. GABACCIA, *L'Italia fuori d'Italia*, in P. CORTI, M. SANFILIPPO (a cura di), *Storia d'Italia, Migrazioni*, Annali 24, Torino, Giulio Einaudi editore, 2009, p. 233.

⁹ Le statistiche ufficiali erano redatte da due diversi organi statali: la Direzione Generale di Statistica ed il Commissariato Generale dell'Emigrazione. Cfr. *L'emigrazione italiana. Le statistiche dell'emigrazione italiana (1876-1924)*, n. 7, Roma, Commissariato generale dell'emigrazione, 1925, tav. XIV. Utili anche i dati forniti dall'Istituto centrale di statistica, *Sommario di statistiche storiche italiane 1861-1955*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1958, pp. 65-68.

¹⁰ Cfr., *L'emigrazione italiana. Le statistiche dell'emigrazione italiana (1876-1924)*, cit. p. 27.

¹¹ *Ibidem*; ISTAT, *Sommario di statistiche storiche italiane 1861-1955*, cit., p. 65, tav. 20.

¹² F. ROBBE, «*Vigor di vita*». *Il nazionalismo italiano e gli Stati Uniti*, Roma, Viella, 2018, pp. 31-36, p. 32 per la citazione.

¹³ F.S. NITTI, *L'emigrazione italiana e i suoi avversari*, cit., p. 34.

manifestata dall'emigrante nel momento in cui si faceva rilasciare il *nulla osta* per il passaporto, pertanto non sempre queste dichiarazioni risultavano essere poi davvero attendibili¹⁴.

La Direzione generale di statistica, nel 1885, chiese ai sindaci dei Comuni del Regno di indagare le ragioni per le quali i loro amministrati erano spinti ad emigrare, dal sondaggio risultò, come ricorda Nitti, che

sopra tutti gli 8259 Comuni, soltanto 1600 circa avevano avuto nel triennio 1882-83-84 almeno dieci emigranti per paesi non europei, 485 sindaci risposero che lo stimolo principale era il desiderio di miglior fortuna, altri 319 attribuirono l'emigrazione ai cattivi raccolti, agli inviti degli amici e dei parenti già dimoranti all'estero, e 712 infine indicarono la miseria come causa prima¹⁵.

Il fatto che la miseria fosse «la cagione principale, e il più delle volte unica dell'emigrazione»¹⁶ era un dato che emergeva anche dalle inchieste agrarie che a partire dagli anni '70 dell'Ottocento furono condotte o per volontà privata – si pensi all'indagine compiuta in Sicilia nel 1876 da Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino – o per iniziativa parlamentare come nel caso dell'«Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola», la c.d. Inchiesta Jacini, promossa con la legge n. 3730 del 15 marzo 1877¹⁷.

La crisi del mondo rurale era determinata da una pluralità di fattori quali l'arretratezza dei sistemi di coltura – solo in alcune aree erano impiegati metodi

¹⁴ Cfr., *L'emigrazione italiana. Le statistiche dell'emigrazione italiana (1876-1924)*, cit., pp. 11-12. Sulla distinzione, elaborata negli ultimi decenni del XIX secolo, tra "emigrazione temporanea" e "emigrazione permanente" si veda lo studio di D. FREDA, *La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso*, in «Historia et ius», 6 (2014), paper 9, p. 3.

¹⁵ F.S. NITTI, *op. cit.*, p. 40.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ L. FRANCHETTI-S. SONNINO, *La Sicilia nel 1876*, Firenze, Vallecchi, 1925; sull'emigrazione siciliana si vedano almeno F. RENDA, *L'emigrazione in Sicilia*, Palermo, Ed. Sicilia al Lavoro, 1963; A. CHECCO, *L'emigrazione siciliana, i luoghi e le comunità di partenza (1881-1913) una proposta di ricerca*, in M. SANFILIPPO (a cura di), *Emigrazione e storia d'Italia*, Cosenza, Pellegrini editore, 2003; A.M. DI STEFANO, «Sicilia amara»: *profili dell'emigrazione siciliana tra XIX e XX secolo*, in S. MAZZONE (a cura di), *Narrare le migrazioni tra diritto, politica, economia*, Acireale-Roma, Gruppo Editoriale Bonanno, 2018, p. 115-129. Sulla c.d. Inchiesta Jacini si vedano oltre alla *Relazione finale sui risultati dell'Inchiesta* redatta per incarico della Giunta dal Presidente STEFANO JACINI in *Atti della Giunta per la Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, vol. XV, Roma, Forzani e C. Tipografi del Senato, 1885, l'inventario sui lavori della Giunta curato da G. PAOLONI, S. RICCI, *L'archivio della Giunta per l'Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia (Inchiesta Jacini): 1877-1885*. Inventario, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Roma 1998 e il volume che raccoglie l'edizione delle monografie redatte nell'ambito dell'Inchiesta agraria relative ai territori che corrispondono all'attuale Umbria M. VAQUERO PIÑEIRO, F. GIOMMI (a cura di), *L'Umbria nelle "memorie" inedite dell'Inchiesta agraria Jacini (1877-1884)*, Foligno, Editoriale Umbra, 2017.

più moderni di coltivazione, macchinari agricoli e fertilizzanti – i patti agrari, il brigantaggio, la concorrenza estera, la poca disponibilità di terreni coltivabili e gli aumenti delle imposte. L'inchiesta, almeno nelle intenzioni del conte Jacini, avrebbe dovuto innescare un'azione riformatrice dell'intero comparto agricolo attraverso degli interventi legislativi mirati che prevedessero la riduzione delle imposte e un consistente impegno finanziario da parte del governo per sostenere le attività agricole e la modernizzazione del settore. In realtà, anche a causa delle resistenze dei proprietari terrieri che erano ben rappresentati in Parlamento, nessuna sostanziale riforma intervenne a sostegno dell'agricoltura e questo determinò una sempre più consistente fuga dalle campagne del Mezzogiorno.

Il progressivo incremento dei flussi migratori non indusse i grandi possidenti terrieri a offrire ai contadini contratti agrari migliori: i braccianti continuarono ad essere sfruttati e sottopagati come si evince da un'altra inchiesta parlamentare, conosciuta come "inchiesta Faina" – dal nome del senatore che presiedeva la commissione parlamentare Eugenio Faina – realizzata tra il 1907 e il 1911 con lo scopo di conoscere quali fossero le condizioni fisiche e demografiche delle province meridionali e della Sicilia¹⁸. Dalle quasi seimila pagine dell'inchiesta trapelava il forte stato di indigenza dei contadini delle province meridionali del Regno che vivevano in condizioni «di marcato isolamento con i proprietari padroni assoluti in campagne soggette a un'agricoltura condizionata dalla sopravvivenza di antiche forme socio-economiche e produttive»¹⁹. I risultati dell'inchiesta ribadivano la necessità di interventi strutturali per migliorare la condizione del ceto rurale e sollecitavano l'emanazione di provvedimenti normativi che facilitassero gli investimenti al fine di aumentare la produzione agricola.

Le pagine che seguono sono incentrate sugli aspetti più significativi degli interventi normativi adottati dallo Stato italiano per disciplinare le "partenze", e sull'importante apporto dato dalla giurisprudenza delle Commissioni arbitrali provinciali per innovare la disciplina²⁰.

¹⁸ Sulla c.d. "Inchiesta Faina" si vedano almeno S. ROGARI, *Mezzogiorno ed emigrazione. L'Inchiesta Faina sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia. 1906-1911*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2002 e L. ROSSI, *L'inchiesta Faina sui contadini meridionali*, in G. MANICA (a cura di), *Le inchieste agrarie in età liberale*, Atti del Convegno, Firenze 23 febbraio 2017, I Georgofili. Quaderni, I, Firenze, Polistampa, 2017, pp. 117-152.

¹⁹ L. ROSSI, *L'inchiesta Faina sui contadini meridionali*, cit., p. 145.

²⁰ Nelle pagine che seguono si riprendono i contenuti e alcune delle considerazioni svolte in A.M. DI STEFANO, «Non potete impedirla, dovete regolarla» *Giustizia ed emigrazione in Italia: l'esperienza delle Commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione (1901-1913)*, Collana di studi di Storia del Diritto Medievale e Moderno, vol. 4, Roma, 2020.

2. I PRIMI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI EMIGRAZIONE: DALLE CIRCOLARI MINISTERIALI ALLA PRIMA LEGGE ORGANICA SULL'EMIGRAZIONE

Inizialmente il Regno d'Italia non si preoccupò di disciplinare in modo organico i flussi migratori, ma la regolamentazione della materia fu rimessa alle disposizioni della legge di Pubblica sicurezza contenute nell'Allegato B della l. 20 marzo 1865, n. 2248 relativa *all'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*. In particolare, si applicavano le norme sulle agenzie pubbliche o uffici pubblici di affari visto che anche «le agenzie di emigrazione, come le altre pubbliche agenzie d'affari, operavano sotto la sorveglianza delle Autorità di Polizia»²¹.

Il progressivo incremento dei flussi migratori, dovuto come abbiamo avuto modo di dire alle precarie condizioni economiche e sociali del ceto rurale, non allarmò particolarmente il governo che si limitò a disciplinare il fenomeno con occasionali provvedimenti amministrativi rivolti ai prefetti e ai sindaci. Le circolari formalmente erano finalizzate a garantire la pubblica sicurezza²², sostanzialmente miravano a limitare la libertà di movimento dei sudditi, frenando le partenze, perché nonostante la natura spesso “temporanea” dell'emigrazione, essa finiva comunque con il danneggiare i proprietari terrieri. La continua emorragia di manodopera, infatti, faceva lievitare il costo del lavoro²³.

Tra le circolari ministeriali più rilevanti occorre ricordare quella emessa il 18 gennaio del 1873 dal Ministro dell'Interno Lanza²⁴. Il Ministro raccomandava ai prefetti del Regno di dare istruzioni puntuali «per impedire e denunciare all'uopo alla Autorità competente l'emigrazione illecita, e per infrenarla se lecita»²⁵. Il testo della circolare intimava alle autorità periferiche di tentare di «dissuadere i loro amministrati dallo spatriare» palesandogli tutti i disagi ed i pericoli a cui sarebbero andati incontro lasciando il paese. Qualora il tentativo di dissuasione non fosse andato a buon fine, si faceva obbligo alle autorità locali di effettuare, prima di rilasciare i documenti per l'espatrio, una serie di controlli volti ad ac-

²¹ A. RABBENO, *Manuale dell'Emigrazione. Storia, statistica, relazioni, discussioni, testo delle leggi regolamenti e giurisprudenza. Vade-mecum per gli emigranti, vettori, municipi e funzionari tutti dell'emigrazione*, Firenze, G. Barbera editore, 1901, p. 29.

²² Cfr. *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività)*, n. 2, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Roma, 1925, p. 5.

²³ F. RENDA, *op. cit.*, p. 38.

²⁴ Più diffusamente sui primi provvedimenti amministrativi volti a contenere l'esodo di massa dalle campagne si rinvia a A.M. DI STEFANO, «Non potete impedirle, dovete regolarla» *Giustizia ed emigrazione in Italia*, cit., pp. 21-26, e la bibliografia citata alla nota 18, p. 22.

²⁵ Circolare del Ministro dell'Interno ai Prefetti del Regno – Roma, 18 gennaio 1873, *Cautele per impedire l'emigrazione illecita e le frodi delle agenzie marittime*, in «Collezione Celerifera delle Leggi, Decreti, Istruzioni e Circolari emanate dalle superiori autorità», 52 (1873) 1, p. 23.

certare che gli emigranti avessero mezzi sufficienti non soltanto per affrontare il viaggio e per le spese di mantenimento una volta giunti a destinazione, ma anche che fossero in grado di fornire il nominativo di una persona che si impegnasse «per iscritto a pagare» i costi di un eventuale rimpatrio²⁶. Successivamente, il 20 settembre 1876, il Ministro dell'Interno Nicotera per contenere le partenze da alcune località del Nord Italia verso il Brasile diramò una circolare con la quale, riprendendo le disposizioni della circolare Lanza, invitava i Prefetti a rilasciare il passaporto solo a quegli emigranti che dimostrassero di avere la disponibilità economica per affrontare non soltanto le spese di viaggio ma anche «per far fronte ai primi bisogni della vita» una volta giunti a destinazione. Il testo della circolare era costruito intorno alla labile distinzione tra “emigrazione naturale” e “emigrazione artificiale”: la c.d. “emigrazione naturale” era tollerata poiché era considerata come «una conseguenza dello svolgersi dei bisogni individuali economici», l'emigrazione artificiale, invece, andava combattuta «con tutti i mezzi» poiché essa era «eccitata in danno delle illuse popolazioni da ingordi speculatori»²⁷.

Le compagnie di reclutamento, per invogliare i contadini ad emigrare, diffondevano per le campagne del Regno bollettini stampati contenenti mirabolanti promesse che di fatto finivano per influenzare la popolazione rurale. Il testo di uno dei tanti bollettini è riportato in uno studio del 1870 sullo stato dell'emigrazione in Italia condotto da Leone Carpi²⁸. Gli emigranti venivano ammaliati da numerose promesse: la concessione gratuita di terreni; la disponibilità immediata di capi di bestiame da rimborsare per metà e dopo quattro anni; vitto gratuito per un anno; disponibilità di legna e carbone. Il bollettino subdolamente si concludeva con la considerazione che fosse cosa risaputa che «gli emigranti che si [dedicavano] all'agricoltura ed all'allevamento del bestiame [erano] quelli che rapidamente [pervenivano] al benessere ed alla fortuna»²⁹.

Gli emigranti, irretiti da queste false promesse, come osserva Carpi, si «[lasciavano] cogliere all'amo»:

²⁶ *Ivi*, p. 24.

²⁷ Circolare del ministero dell'Interno in data 20 settembre 1876, *Vigilanza negli agenti di emigrazione per impedire la partenza e la rovina di operai e di agricoltori regnicoli*, in «Raccolta degli Atti ufficiali del Governo Leggi, decreti, istruzioni, circolari, ecc. pubblicati nel Regno d'Italia nell'anno 1876», t. XXV, Milano, coi tipi di Luigi Giacomo Pirola, 1876, pp. 973-974.

²⁸ L. CARPI, *Dell'emigrazione italiana all'estero nei suoi rapporti coll'agricoltura, coll'industria e col commercio*, Firenze, Stabilimento Giuseppe Civelli, 1871. Sull'attività degli agenti d'emigrazione si rinvia a D. FREDA, “*Trafficienti di carne umana*” *Gli agenti di emigrazione all'alba del XX secolo*, in «*Historia et ius*», 8 (2015), paper 17.

²⁹ *Ivi*, p. 97.

quei bollettini che si diffondono a profusione nelle campagne, si commentano poi con i fiocchi nelle bettole dei villaggi, negli abituri, nelle stalle e nei luoghi di ritrovo dei contadini, i quali ne rimangono incantati, sembrando ad essi che venga loro additata la strada per raggiungere le grosse fortune, ed i piaceri seducenti degli eroi delle fole e delle istorie favolose, di cui hanno fitto in capo le strane avventure che loro si raccontano dai novellatori nelle lunghe serate invernali. In tal modo le loro fantasie si esaltano, senza che nessuno si presti a contraddire alle ampollose promesse ed a farli ragionare in maniera acconcia alla loro intelligenza, e con simili castelli in aria, si preparano ad espatriare; ed i giovani, se osteggiati dalle famiglie, le abbandonano d'improvviso³⁰.

La forte pressione ad espatriare compiuta delle compagnie arruolatrici aveva reso indispensabile l'intervento governativo per arginare il fenomeno. Fu osservato che malgrado la circolare Lanza avesse concesso «poteri illimitati agli agenti del Governo» permettendogli di negare il rilascio del passaporto e rendendoli di fatto «giudici delle intenzioni degli emigranti», era pur vero che lo Stato non poteva più esimersi dal «provvedere alla situazione tormentosa del momento» e che la circolare rappresentava un chiaro segnale che il Governo volesse «seriamente» occuparsi del fenomeno migratorio³¹.

Se unanimemente l'intervento dello Stato per regolamentare la materia era ritenuto indispensabile, le modalità con cui questo intervento era concretamente avvenuto sollevarono non poche critiche in dottrina. In uno scritto sulle migrazioni transatlantiche il giurista ed economista Jacopo Virgilio, ad esempio, criticò aspramente la circolare del 23 gennaio 1868 emanata dal Ministero dell'Interno con cui si sollecitavano i prefetti a «non lasciar partire» per «l'Algeria e l'America» – data la forte crisi economica che stava colpendo quei territori – che quei migranti che potessero dar prova di avere «un'occupazione bene assicurata» o «mezzi sufficienti di sussistenza»³². Secondo l'autore anche se la circolare era giustificata dalla situazione di transitoria crisi in cui versavano il Nord America e l'Algeria, essa era stata volutamente formulata in modo impreciso. Il generico riferimento all'America era dettato dalla volontà di fare in modo che le autorità locali si adoperassero «affinché la crescente emigrazione» verso i paesi dell'America Latina venisse contenuta. Per Virgilio un ulteriore aspetto inaccettabile della circolare era l'utilizzo dell'espressione «non lasciar partire» che appariva

³⁰ *Ivi*, pp. 97-98.

³¹ Marchese di COSENTINO, *Uno sguardo alla emigrazione italiana ed estera*, Roma, Tip. Fratelli Pallotta, 1873, pp. 36-37.

³² La circolare del 1868 è pubblicata in J. VIRGILIO, *Delle migrazioni transatlantiche degli italiani ed in ispecie di quelle dei liguri alle regioni del Plata. Cenni economico statistici*, Genova, Tipografia del commercio, 1868, pp. 28-29.

assolutamente in contrasto con i principi e i valori di uno Stato liberale³³.

Le circolari del 1873 e del 1876 vennero criticate da Sonnino che, analogamente a quanto rilevato da Virgilio per la circolare del 1868, riteneva che i provvedimenti ministeriali finivano con il violare la libertà dei cittadini alimentando di fatto l'emigrazione clandestina³⁴.

Per lungo tempo il dibattito politico si arenò su due fronti apparentemente inconciliabili: da una parte coloro i quali chiedevano un intervento più incisivo da parte del Governo per porre un argine alle emigrazioni, dall'altra quelli che, invece, erano favorevoli ad una liberalizzazione dei flussi migratori.

La questione migratoria venne portata in Parlamento già nel 1868 da Lualdi che, in occasione della discussione del bilancio di agricoltura e commercio, si diceva preoccupato «delle proporzioni veramente rattristanti» che l'emigrazione aveva assunto nel Regno d'Italia e invitava la Camera ad interrogarsi sulle cause che la provocavano e sugli eventuali rimedi da adottare per diminuirne le proporzioni:

Io non verrò senza dubbio a sostenere che si possa o si debba impedire a cittadini italiani di emigrare, se così loro piaccia. Però è certo che non è niente affatto lusinghiero e confortante, né è buono per la causa politica del nuovo regno d'Italia il fenomeno a cui tristamente assistiamo di moltissimi cittadini costretti dalla fame ad emigrare³⁵.

Secondo Lualdi nell'attesa che si sviluppasse il commercio, l'industria e l'agricoltura si correva il concreto rischio che «mancassero gli uomini necessari per lavorare i terreni e per sviluppare l'industria»³⁶. Alle osservazioni di Lualdi rispose il Presidente del Consiglio Menabrea che sottolineò che il malgrado il Governo non potesse «impedire che cittadini italiani» emigrassero, non aveva «mancato di dare gli avvertimenti opportuni affinché quei giovani i quali [andavano] altrove [fossero] disingannati nelle speranze di fortune che [credevano] di dover incontrare all'estero». Secondo Menabrea il problema migratorio poteva essere risolto solo con la collaborazione di tutti i cittadini:

Ma, se il Governo agisce per parte sua, è pur necessario che i cittadini, per iniziativa privata, facciano in modo che gl'individui che appartengono alle classi povere

³³ *Ivi*, pp. 31-33. Le critiche alla circolare del 1868 formulate da Virgilio sono ricordate in A.M. DI STEFANO, «Non potete impedirla, dovete regolarla» *Giustizia ed emigrazione in Italia*, cit., pp. 22-23.

³⁴ L. FRANCHETTI-S. SONNINO, *La Sicilia nel 1876*, cit., p. 294.

³⁵ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, X Legislatura, tornata del 30 gennaio 1868, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1868, pp. 3849-3877, p. 3861 per la citazione.

³⁶ *Ibidem*.

della società trovino nel proprio paese mezzo di lavorare utilmente, di procacciarsi convenienti mezzi di sussistenza. Certamente, se i proprietari e gl'industriali non largheggiano, per quanto il consentono le industrie e l'agricoltura, per dare alla gente del popolo una condizione conveniente, è chiaro che quella povera gente, e coi mezzi di trasporto resi così facili, e colle promesse dalle quali sono allettati, si decide ad emigrare. È dunque anche dovere di tutti i cittadini di aiutare il Governo in quest'impresa, facendo sì che la classe meno agiata possa trovare in paese i mezzi di lavorare per vivere convenientemente ed onestamente³⁷.

Se come abbiamo visto, in un primo momento, la lobby dei possidenti terrieri, che era ben rappresentata in Parlamento, era riuscita grazie alle circolari ministeriali ad ottenere un controllo e un conseguente contenimento dei flussi migratori, con il tempo si consolidò il potere degli agenti e delle compagnie di navigazione che riuscirono a fare «fronte comune contro gli umori antiemigratori che continuavano a circolare per il paese»³⁸.

Nel dicembre del 1887, Crispi presentò alla Camera un disegno di legge che oltre ad attribuire al Ministro dell'Interno la facoltà di limitare l'arruolamento di emigranti da parte degli agenti di emigrazione, prevedeva anche la necessità di una licenza governativa per esercitare la professione di agente³⁹. La proposta di limitare, per via governativa, l'arruolamento degli emigranti fu aspramente criticata da Nitti che riteneva che una legge di quel tipo fosse «inutile» dal momento che quando gli agenti [mancavano] a certi obblighi e a certi impegni, a cui per debito [erano] tenuti, quando [abusavano] della buona fede e spesso anche dell'ignoranza degli emigranti per derubarli» la loro condotta veniva punita dal codice penale⁴⁰. Secondo Nitti l'intermediazione degli agenti e dei sub-agenti di emigrazione era fondamentale per assistere gli emigranti nelle procedure necessarie per l'espatrio. Lo scontro tra Crispi e Nitti derivava dagli opposti interessi che essi rappresentavano: Crispi tendeva a contenere l'emigrazione poiché era legato ai ricchi possidenti meridionali che erano preoccupati che il crescente esodo dalle campagne avrebbe finito per incidere sul costo della manodopera; Nitti, invece, faceva gli interessi della borghesia industriale e commerciale che al contrario vedeva nell'emigrazione un'opportunità per incentivare gli scambi con l'estero⁴¹.

Com'è noto l'originario disegno di legge governativo fu modificato «in senso più liberale» dalla Commissione parlamentare presieduta da Rocco De Zer-

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ E. SORI, *op. cit.*, p. 308.

³⁹ F. MANZOTTI, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, Società editrice Dante Alighieri, 1962, p. 86; A. FONTANI, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁰ F.S. NITTI, *op. cit.*, pp. 49-50.

⁴¹ A. FONTANI, *op. cit.*, p. 14.

bi. L'iter parlamentare si concluse con la promulgazione della legge n. 5866 del 30 dicembre 1888⁴². Tuttavia, malgrado i correttivi apportati, fu evidente che la norma, nei fatti, si sarebbe rivelata assolutamente inidonea non soltanto a regolamentare il fenomeno migratorio, ma anche ad assicurare un'effettiva tutela giuridica ai migranti, poiché il legislatore limitandosi a punire gli effetti continuava a non curarsi delle cause reali che conducevano ad un continuo incremento dell'emigrazione.

La legge all'art. 1 sanciva la libertà di emigrare «salvo gli obblighi imposti ai cittadini dalle leggi». Nel corso del dibattito parlamentare il testo dell'articolo aveva sollevato non poche questioni dal momento che di fatto impediva di lasciare il paese a tutti quei cittadini che avessero obblighi di leva. Secondo Guicciardini la previsione contenuta nell'art. 1, coordinata con le disposizioni emanate dal ministro della guerra, di fatto impediva a oltre un milione di cittadini di emigrare⁴³:

a che vale proclamare la libertà di emigrare quando nella medesima legge, nella medesima disposizione, che sanziona codesta libertà, si viene a negare la libertà medesima ad oltre un milione di cittadini? Perché proclamare dei principii quando si vogliono poi stabilire delle eccezioni, che di questi principii sono, non la conferma, ma la distruzione? La disposizione poi è gravissima per la violenza che reca alla libertà del cittadino; poiché non bisogna dimenticare che chi emigra non lo fa per capriccio, ma lo fa per provvedere alla sussistenza propria e della propria famiglia⁴⁴.

L'asserita "libertà di migrare" costituiva più l'astratta affermazione di un principio che non un effettivo riconoscimento dello stesso. Anche la c.d. legge "sociale" del 1901 all'art. 1 stabiliva che «l'emigrazione [era] libera nei limiti stabiliti dal diritto vigente» e che il Ministro degli Affari Esteri, d'accordo con il Ministro dell'Interno, poteva sospenderla «per motivi d'ordine pubblico, o quando [potessero] correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante».

L'azione di governo dello Stato liberale in materia di emigrazione fu caratterizzata da questa sostanziale ambiguità di fondo per cui «la libertà di emigrare [era] nello stesso tempo proclamata e limitata» e nei fatti rimaneva ancorata all'interesse pubblico⁴⁵.

⁴² Per un approfondimento sul dibattito parlamentare che sugli interventi normativi dello Stato liberale in materia di emigrazione si rinvia a D. FREDA, *Governare i migranti. La legge sulla emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del tribunale di Napoli*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 15-74.

⁴³ I provvedimenti adottati dal Ministro della Guerra negavano il nulla osta necessario per ottenere il passaporto a tutti i militari sia di prima che di seconda categoria, appartenenti «tanto all'esercito permanente, quanto alla milizia mobile». Cfr. *Atti Parlamentari*,

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ M. PIFFERI, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale*, cit., p. 257.

Il problema relativo alla libertà dell'emigrazione è fortemente sentito anche dal clero. Ed a questo proposito si possono ricordare le parole pronunciate dal Vescovo di Piacenza Monsignor Giovanni Battista Scalabrini che nel 1899 durante una conferenza tenuta al XVI Congresso Cattolico Italiano di Ferrara disse:

L'emigrazione, o Signori, rispecchia una legge di natura. Il mondo fisico come il mondo umano soggiacciono a questa forza oscura che agita e mescola, senza distruggere, gli elementi della vita, che trasporta gli organismi nati in determinati punti e li dissemina per lo spazio, trasformandoli e perfezionandoli in modo da rinnovare in ogni istante il miracolo della creazione. Emigrano i semi sulle ali dei venti, emigrano le piante da continente a continente, portate dalle correnti delle acque, emigrano gli uccelli e gli animali, e, più di tutti emigra l'uomo, ora in forma collettiva, ora in forma isolata, ma sempre strumento di quella Provvidenza che presiede agli umani destini e li guida, anche attraverso le catastrofi, verso la meta ultima, che è il perfezionamento dell'uomo sulla terra e la gloria di Dio nei cieli⁴⁶.

La legge del 1888 per quanto abbia avuto il merito di introdurre per la prima volta una disciplina organica per regolamentare i flussi migratori, nei fatti fu un provvedimento di "polizia" finalizzato non tanto a garantire l'emigrante rispetto agli agenti di emigrazione o all'armatore, quanto piuttosto a tutelare l'ordine pubblico.

Il legislatore considerò l'emigrazione come «un negozio lasciato alla libera contrattazione delle parti» e lo Stato era chiamato ad intervenire solo qualora «i patti non fossero stati osservati e i contraenti avessero sollecitato tale intervento»⁴⁷.

Il provvedimento regolamentava in dettaglio il contratto di trasporto e disciplinava l'attività degli agenti e dei subagenti di emigrazione, prevedendo che i primi ottenessero la patente di agente da parte del ministero e che ai secondi venisse rilasciata la licenza da parte del Prefetto competente per territorio (art. 2-11), ad entrambi *ex art.* 11 era vietato «percorrere il paese eccitando pubblicamente i cittadini ad emigrare». Malgrado questo divieto gli agenti di emigrazione e i subagenti continuarono a comportarsi come dei "mercanti di carne umana",

⁴⁶ MONS. G.B. SCALABRINI, *L'emigrazione degli operai italiani*, conferenza tenuta al XVI Congresso Cattolico Italiano di Ferrara (1899) in *Atti e documenti del XVI Congresso Cattolico Italiano*, Venezia, Opera dei Congressi e dei Comitati Cattolici in Italia, 1899, pp. 90-100. Sull'attività compiuta da Scalabrini per garantire tutela e protezione agli emigranti si rinvia a G. TERRAGNI, *L'opera di Scalabrini a favore dell'emigrazione*, in F. BAGGIO (a cura di), *Bonomelli e Scalabrini. Due vescovi al cui cuore non bastò una diocesi*, Atti del seminario omonimo, Venerdì 15 maggio 2015, Università Cattolica del Sacro Cuore – Sede di Piacenza, Roma, Centro Studi Emigrazione Roma, 2015, pp. 13-26.

⁴⁷ *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività)*, cit., p. 6.

così li definì Monsignor Scalabrini, che subdolamente assoldavano i connazionali promettendo loro lavoro e benessere.

3. LA LEGGE N. 23 DEL 31 GENNAIO 1901 E LE SUCCESSIVE MODIFICAZIONI

L'inadeguatezza della legge del 1888, evidenziata dal clero e dal mondo cattolico, riaccese il dibattito pubblico e da più fronti furono avanzate proposte di riforma⁴⁸.

La legge del 1901 costituisce la sintesi di due progetti di legge: uno di iniziativa parlamentare, presentato nel 1896 dall'onorevole Pantano e da altri venticinque deputati, e un altro di iniziativa governativa promosso per mezzo del Ministro degli affari esteri Visconti Venosta⁴⁹.

I due progetti erano accomunati dall'intento di garantire un'effettiva tutela degli emigranti, ma divergevano sull'opportunità di continuare a riconoscere l'operato degli agenti e dei sub-agenti di emigrazione. Mentre il progetto parlamentare voleva limitare il forte potere ottenuto dalle compagnie di navigazione mantenendo la figura degli agenti e dei subagenti e prevedendo maggiori garanzie per frenare gli abusi, la proposta governativa mirava ad eliminare le agenzie d'emigrazione, «mettendo gli emigranti in diretto rapporto con i delegati dei vettori»⁵⁰.

L'iter parlamentare della norma fu piuttosto complesso: entrambi i progetti furono presentati più volte in Parlamento senza, però, che si giungesse mai ad una effettiva discussione o per la fine della sessione parlamentare o per brusche interruzioni della legislatura⁵¹.

⁴⁸ F. MANZOTTI, *op. cit.*, p. 132.

⁴⁹ Per la proposta di Pantano in Parlamento cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XIX, 1° sessione, discussioni tornata dell'8 dicembre 1896, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1897, pp. 8025-8068, pp. 8031-8032; per la proposta di Visconti Venosta cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XX, 1° sessione, Discussioni, tornata del 24 febbraio 1898, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1898, pp. 4706-4707.

⁵⁰ *Relazione (Luzzatti, Pantano) della Commissione della Camera dei Deputati al disegno di legge sull'emigrazione* concordato sui progetti del Ministro degli Esteri (Visconti-Venosta) e dei deputati Pantano, Garavetti ed altri, in *Atti Parlamentari*, Legislatura XXI, Sessione 1900, stampato 44-B, All. 2; il testo della relazione è integralmente riprodotto nel volume, dal quale si cita, di A. RABBENO, *Manuale dell'Emigrazione*, cit., pp. 76-119, p. 80 per la citazione.

⁵¹ Per una sintesi dei vari progetti e delle vicende parlamentari sino alla promulgazione della legge del 1901 si veda V. GROSSI, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, p. II, Milano, Società editrice libraria, 1905, pp. 186-188.

Rispetto alle originarie posizioni espresse nel progetto di iniziativa parlamentare e in quello governativo, si riuscì a giungere ad una soluzione di compromesso che venne sintetizzata con la formula: «né agenti e subagenti di emigrazione, né tolleranza di accordi e di sindacati fra imprese marittime a danno degli emigranti»⁵².

La legge del 1901 ebbe l'indubbio merito di considerare l'emigrazione non come un insieme di attività individuali che la polizia doveva controllare, ma come un «fenomeno sociale» che richiedeva la formulazione di provvedimenti di natura socio-giuridica finalizzati a «regolarlo, guidarlo e proteggerlo efficacemente»⁵³.

La nuova legge conteneva importanti novità rispetto a quella del 1888 perché metteva l'emigrante in rapporto diretto con le compagnie di navigazione e i loro rappresentanti, e stabiliva inoltre che per esercitare la funzione di vettore occorre il rilascio di una patente e tra le condizioni per ottenerla figurava il controllo sul prezzo dei noli da parte del Commissariato generale. Il Commissariato generale dell'Emigrazione, istituito presso il Ministero degli Esteri, costituì una delle novità più importanti introdotte dalla legge⁵⁴. Il Commissariato aveva la funzione di controllare e regolamentare l'emigrazione dall'Italia verso i paesi esteri e di fatto svolgeva compiti di tipo amministrativo, quali: il controllo delle procedure per il rilascio dei passaporti; la promozione e il coordinamento di attività svolte da istituzioni non governative per assistere i migranti nei paesi di destinazione; il rilascio della patente di vettore e il consenso alla nomina dei rappresentanti di vettori e il relativo controllo sulla legittimità dell'opera da loro prestata; l'indicazione del costo dei noli per i viaggi in III classe; la definizione di norme e direttive per assicurare l'assistenza sanitaria⁵⁵. In sostanza il Commissariato, in base a precise direttive del Ministro degli esteri, svolgeva un'attività

⁵² *Relazione (Luzzatti, Pantano)*, cit., p. 95.

⁵³ *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività)*, cit., p. 8.

⁵⁴ Sulle origini e funzioni del Commissariato si vedano *Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini, funzioni, attività)*, cit., pp. 19-22; F. GRISPO (a cura di), *La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1901-1919)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986; M.R. OSTUNI, *Momenti della contrastata vita del Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, in B. BEZZA (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati d'adozione (1880-1940)*, Milano, FrancoAngeli, 1983 e ID., *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione*, in «Le Carte e la Storia», 1 (1997); F. DEL GIUDICE, *Il Commissariato generale dell'emigrazione nel suo sviluppo storico (1901-1928). Personale, uffici, competenze*, in L. PILOTTI (a cura di), *La formazione della diplomazia italiana 1861-1915*, con introduzione di F. GRASSI, Milano, Franco Angeli, 1989, pp. 748-773.

⁵⁵ *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività)*, cit., pp. 19-22.

di coordinamento delle politiche migratorie e al tempo stesso controllava che il fenomeno si svolgesse in ottemperanza delle disposizioni legislative e regolamentari; le scelte di indirizzo politico connesse con questioni di ordine pubblico erano, invece, rimesse all'apprezzamento del governo⁵⁶. La legge istituì, inoltre, il Fondo per l'emigrazione, disciplinato dall'art. 28, la cui funzione era quella di provvedere alle spese per i servizi dell'emigrazione con speciali entrate provenienti direttamente da emigranti e vettori⁵⁷.

Sotto il profilo giurisdizionale, la tutela giuridica del migrante venne assicurata attraverso l'istituzione delle Commissioni arbitrali provinciali che avevano sede in ogni capoluogo di provincia⁵⁸. Si tratta dell'unico aspetto di continuità con la legge del 1888 che prevedeva le Commissioni d'arbitri, che però praticamente non funzionarono perché le stesse agenzie di emigrazione, in caso di contrasti con gli emigranti, preferivano transigere⁵⁹.

L'istituzione di questi speciali organi giurisdizionali si inserisce nell'alveo del più generale dibattito che si sviluppa in quel periodo relativo all'opportunità di derogare al "dogma" della giurisdizione unica attraverso l'istituzione di magistrature speciali più adatte, per composizione e regole procedurali, a giudicare liti relative a materie "nuove" che originavano da sopraggiunti bisogni sociali che faticavano a trovare una compiuta regolamentazione nel codice e negli istituti tradizionali e che necessitavano di conoscenze specifiche per essere risolte⁶⁰.

Le tenui resistenze emerse in Parlamento non ostacolarono il mantenimento delle Commissioni arbitrali la cui funzione era quella di garantire tutela giuridica all'emigrante nei confronti del vettore, attraverso un sistema giurisdizionale *ad hoc* che li tutelasse in modo semplice, rapido e soprattutto gratuito. Con notevole

⁵⁶ Sui meccanismi di controllo governativi sull'emigrazione si veda A.M. DI STEFANO, «*Non potete impedirle, dovete regolarla*» *Giustizia ed emigrazione in Italia*, cit., pp. 53-57.

⁵⁷ Per un maggiore approfondimento sull'attività svolta dal Fondo si rinvia a *L'emigrazione italiana. Il Fondo per l'emigrazione (costituzione e gestione)*, n. 3, Commissario generale dell'emigrazione, Roma, 1925.

⁵⁸ L'attività giurisdizionale oltre che dalle Commissioni arbitrali provinciali era inoltre esercitata anche dagli ispettori nei porti d'imbarco che però avevano una competenza limitata alle liti di minore valore. Sul funzionamento delle Commissioni arbitrali e degli Ispettori nei porti di imbarco si veda A.M. DI STEFANO, «*Non potete impedirle, dovete regolarla*» *Giustizia ed emigrazione in Italia*, cit., pp. 70-89.

⁵⁹ *Ivi*, pp. 42-48.

⁶⁰ Sulle giurisdizioni speciali come letture utili per un primo orientamento si vedano almeno P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, in M. CAPPELLETTI (a cura di), *Opere Giuridiche*, con presentazione di C. MORTATI, vol. III, Morano, Napoli, 1968, pp. 3-51; C. LATINI, «L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 35 (2006), pp. 595-721.

senso pratico Leonida Vagnetti, che a lungo lavorò nei ruoli del Commissariato, osservava che, vista la complessità del fenomeno migratorio, non si poteva prescindere dalla creazione di un organo giurisdizionale «adatto» non soltanto «alla qualità delle persone», ma anche alla peculiare «natura dei rapporti e delle controversie» che avrebbe dovuto «comporre e giudicare»⁶¹.

Le Commissioni arbitrali provinciali, come detto, erano istituite in ogni capoluogo di provincia presso gli uffici di Prefettura, giudicavano, *ex art.* 26, le controversie tra emigrante e vettore per la restituzione di somme, per il risarcimento del danno e per ogni altra lite relativa all'emigrazione. Si trattava di «un'ampia e indeterminata sfera di giurisdizione» che, come osservò Mortara, non lasciava spazio a nessun «tentativo di enumerazione o classificazione delle materie contenziose» da essa previste⁶². Ciascuna Commissione arbitrale era composta: dal Presidente del Tribunale, che la presiedeva, dal procuratore del Re, da un consigliere di prefettura e da due membri eletti dal Consiglio provinciale.

In questa sede non è possibile addentrarsi sui casi specifici e sugli aspetti più propriamente tecnici delle decisioni quali l'iter logico-giuridico seguito dal giudice per motivare la propria scelta, è però possibile rilevare come l'attività di questi organi giurisdizionali fu connotata da un notevole rigore metodologico che spinse i giudici a non tradire il tradizionale modello interpretativo di tipo sillogistico – sussumendo la fattispecie concreta all'interno delle norme giuridiche, comuni e speciali, previste dal legislatore – ma a temperarlo, laddove fosse necessario, lasciandosi guidare dallo spirito equitativo. L'equità appare costituire una sorta di principio guida a cui il giudice degli emigranti si ispirava per dare “vitalità” alle proprie sentenze, e per sopperire alle mancanze di una legislazione speciale ancora giovane e imperfetta. Sotto questo profilo, si può affermare che le Commissioni arbitrali pur pronunciando le loro sentenze tenendo conto delle norme di diritto, contribuirono alla “creazione” del diritto migratorio poiché fecero emergere, nella prassi applicativa, quali fossero le criticità della legge, spingendo il legislatore ad intervenire. L'innovazione dell'ordinamento giuridico avveniva, quindi, attraverso il fruttuoso apporto di tutte le fonti del diritto e di tutti i poteri dello Stato⁶³.

La giurisprudenza della Commissioni arbitrali diede utili spunti al legislatore

⁶¹ Cfr. L. VAGNETTI, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia (parte seconda)*, in «Rivista di Emigrazione», 5-6 (1916), pp. 65-74, p. 71 per la citazione.

⁶² L. MORTARA, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, *Teoria e sistema della giurisdizione civile*, Milano, Vallardi, seconda edizione, pp.

⁶³ Più diffusamente sull'analisi dell'attività giurisdizionale compiuta dalle Commissioni arbitrali provinciali si rinvia a A.M. DI STEFANO, «Non potete impedirle, dovete regolarla» *Giustizia ed emigrazione in Italia*, cit., pp. 81-145, in particolare le conclusioni pp. 141-145.

per innovare la disciplina. Il Commissario dell'emigrazione Luigi Rossi, nella *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, sottolineò che le Commissioni non soltanto «[adoperarono] con nuovi scopi e con nuovi intendimenti le norme loro offerte dal diritto comune», ma elaborarono «un diritto in alcune parti completamente nuovo»⁶⁴.

La relazione di Rossi aprì la strada ad una stagione di riforme che, dopo un lungo iter parlamentare, si concluse con la promulgazione della legge del 2 agosto 1913, n. 1075.

Tra le novità più importanti previste dalla norma vi fu la contrazione del numero delle Commissioni Arbitrali che non ebbero più sede in ogni provincia del Regno, ma solo nei principali porti di imbarco, quelli cioè di Palermo, Messina, Napoli e Genova. Venne modificata la composizione interna di questi organi, riducendo da cinque a tre il numero di componenti. La novità più rilevante però fu l'istituzione della Commissione centrale arbitrale. La Commissione aveva il compito di conoscere in grado di appello le decisioni emesse delle commissioni arbitrali e dagli ispettori, omogeneizzandone la giurisprudenza. La Commissione centrale arbitrale aveva sede a Roma ed era composta dal Presidente (un consigliere della corte di cassazione), un Segretario (un giudice nominato dal Ministero degli Esteri di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia) e altri tre membri scelti dal Consiglio dell'emigrazione, dal Ministero dell'Interno e da quello della Marina.

La legge del 1901 fu progressivamente affiancata da una serie di ulteriori provvedimenti legislativi finalizzati a integrarla ed emendarla fino a giungere, nel 1919, al Testo Unico n. 2205, del 13 novembre che fu poi convertito in legge con la legge del 17 aprile 1925, n. 473⁶⁵.

In un primo momento il regime fascista non ebbe un atteggiamento particolarmente critico nei confronti dell'emigrazione, anzi era convinzione del duce che gli emigranti andassero valorizzati poiché dovevano portare all'estero un'immagine positiva del Regno. Nel novembre del 1922, Mussolini, appena nominato Presidente del Consiglio dei ministri, si limitò ad affermare che il cittadino italiano che emigrava sarebbe stato «saldamente tutelato dai rappresentanti della Nazione all'estero», ma che occorreva che la «politica emigratoria» italiana si

⁶⁴ L. ROSSI, *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, in «Bollettino dell'Emigrazione», 18 (1910), in particolare per quanto concerne l'attività delle Commissioni arbitrali pp. 348-359, p. 352 per la citazione.

⁶⁵ Per una rassegna completa dei provvedimenti in materia di emigrazione si veda *Legislazione italiana dell'emigrazione. Raccolta coordinata di tutte le vigenti norme legislative e regolamentari, con note, riferimenti ed indici*, Roma, Commissariato generale dell'emigrazione, 1926.

«svincolasse da un eccessivo paternalismo»⁶⁶. Le parole del duce secondo l'onorevole Piemonte erano ambigue poiché non lasciavano comprendere quale sarebbe stata la linea politica seguita dal fascismo sulle emigrazioni:

«il presidente del Consiglio (...) nel suo discorso programmatico dell'altro ieri ha soggiunto che «la nostra emigrazione deve svincolarsi da un eccessivo paternalismo». Si deve dedurre che il partito fascista, e quindi l'attuale Governo, abbia un preciso programma in materia d'emigrazione, e sarebbe ottima cosa se fosse reso notorio nei suoi particolari.

Noi desideriamo anzitutto sapere dal Governo se intende conservare il Commissariato dell'emigrazione colla mezza autonomia che ha attualmente o se intende sopprimerlo, accettando così il desiderio espresso dal partito popolare per bocca dell'onorevole Pellizzari il quale, discutendosi il bilancio degli esteri, affermò che aveva fatto male il Ministero degli esteri a liberarsi della tutela dell'emigrazione, accettando la costituzione del Commissariato»⁶⁷.

La questione relativa al mantenimento del Commissariato sarà a lungo dibattuta. Piemonte proseguì il suo intervento ricordando il grande lavoro svolto dal Commissariato generale per tutelare gli emigranti all'estero:

«dacché c'è questo Commissariato, c'è stata in Italia una politica dell'emigrazione; c'è stato un organo che ha studiato i problemi che ad essa si riferiscono, che ha apprestato un materiale di indagini preziosissimo. (...)

Il Commissariato ha stabilito delle norme pel trasporto degli emigranti oltre oceano, norme che ci permettiamo di dire sufficienti a garantire la dignità e l'incolumità degli emigranti. Il Commissariato, coll'istituzione degli addetti dell'emigrazione, ha ottenuto dei miglioramenti di interpretazione della legislazione sociale estera in rapporto ai diritti dei nostri operai. Esso ha studiato tutti i problemi che si riferiscono ai trattati di lavoro e di emigrazione, e parecchi di questi trattati sono stati conclusi e sono veramente utili.

Il Commissariato ha osato per primo in Italia, spendere due milioni, l'anno scorso, per combattere l'analfabetismo, e se questa opera di dissodamento culturale non ha avuto i risultati che si poteva sperare, è pur sempre opera di valore grandissimo, e praticamente ha permesso di poter mandare nell'America del Nord un numero di emigranti molto superiore a quello altrimenti possibile prima che andassero in vigore le note disposizioni restrittive.

Il Commissariato ha istituito delle scuole accelerate per la trasformazione della mano d'opera dai mestieri più grossolani a quelli più fini; ha fatto compiere corsi accelerati in tutte le scuole normali d'Italia e fra breve avremo settemila insegnanti

⁶⁶ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXVI, Tornata del 16 novembre 1922, Roma, Tipografia Camera dei deputati 1923, pp. 8389-8414, p. 8391 per la citazione.

⁶⁷ *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, XXVI Legislatura, Tornata del 18 novembre 1922, Roma, Tipografia Camera dei deputati 1923, pp. 8473-8578, p. 8501 per la citazione.

capaci di dare le più elementari ma indispensabili nozioni agli emigranti. Tutto questo è storia che non si distrugge, anche se si vuol distruggere il Commissariato.

Si tenga dunque conto di questo passato prima di decidere⁶⁸.

Dall'intervento alla Camera dell'onorevole Piemonte alla effettiva abolizione del Commissariato generale passeranno alcuni anni, ma il suo destino sin da allora appariva segnato. Il regime progressivamente modificò la politica migratoria anche in ragione dei provvedimenti restrittivi emanati dagli Stati Uniti. L'esperienza del Commissariato generale tramontò definitivamente con la promulgazione del Regio decreto legge del 28 aprile 1927, n. 628 con il quale si sanciva la soppressione del Commissariato e l'istituzione presso il Ministero degli affari esteri di una Direzione generale degli Italiani all'estero, cui venne preposto, *ex art. 1* del decreto, un funzionario della carriera diplomatico-consolare. L'esperienza delle giurisdizioni speciali per l'emigrazione tramontò definitivamente, invece, con la promulgazione del R.D. n. 358, dell'11 febbraio 1929 con il quale la Commissione centrale arbitrale e tutti gli altri organi giurisdizionali furono sciolti e la cognizione delle controversie loro spettanti venne deferita alla magistratura ordinaria.

⁶⁸ *Ivi*, pp. 8501-8502.

L'EMIGRAZIONE ITALIANA DALL'UNITÀ AD OGGI. UN QUADRO D'INSIEME

Vittorio Daniele

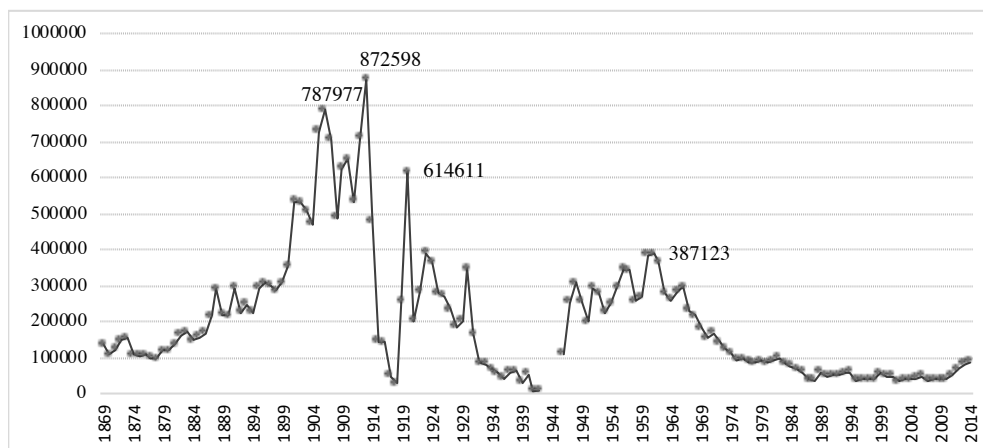
SOMMARIO: 1. Le fasi principali. – 2. Dall'Unità alla Grande guerra. – 2.1. La grande emigrazione. – 2.2. Gli effetti economici e sociali. – 2.3. Gli italiani negli Stati Uniti: da risorsa a «indesiderabili». – 3. Le ondate migratorie successive.

1. LE FASI PRINCIPALI

Nella storia dell'emigrazione italiana è possibile distinguere cinque fasi principali, diverse per consistenza dei flussi e per caratteristiche demografiche e sociali degli emigrati:

- la prima va dall'Unità alla fine del XIX secolo;
- la seconda fase giunge fino alla Prima guerra mondiale;
- la terza comprende il periodo tra le due guerre mondiali;
- la quarta va dal secondo dopoguerra ai primi anni Sessanta;
- la quinta fase giunge ai giorni nostri.

La figura 1 illustra l'andamento degli espatri dal 1869 al 2014. Nel complesso, il numero degli italiani che hanno lasciato il paese per l'estero è stato di 29 milioni. Nel periodo 1905-2014, per il quale sono disponibili anche i dati sui rimpatri, il saldo netto è stato di 10,2 milioni di emigrati.

Fig. 1. Espatri dall'Italia 1869-2014

Fonte: Istat, serie storiche.istat.it

I tassi migratori più elevati si registrarono fino al 1914. Tra il 1869 e la Grande guerra emigrarono quasi 15 milioni di italiani, cioè il 50% degli espatri registrati nell'intero periodo considerato. Dalla fine degli anni Settanta fino al 1913, anno in cui si raggiunse il picco storico delle partenze (872mila), i flussi seguirono un andamento crescente. Dopo l'interruzione della Grande guerra, si registrò una ripresa. Negli anni Venti, gli espatri furono mediamente 306mila all'anno, ma andarono scemando nel decennio successivo per effetto della Grande depressione e delle politiche di controllo dell'emigrazione adottate da molti paesi, tra cui l'Italia. Negli anni Trenta, gli espatri si attestarono mediamente a 60mila all'anno.

Nel secondo dopoguerra ci fu una nuova ondata migratoria. A differenza dei periodi precedenti, in cui l'emigrazione era principalmente transoceanica, le principali destinazioni furono europee. Tra il 1946 e il 1962, anno in cui si raggiunse il picco di questa nuova ondata, circa 4,8 milioni di persone lasciarono il paese mentre ne rientrarono 2,1 milioni. Negli anni del «miracolo economico», l'emigrazione verso l'estero si accompagnò con un imponente movimento migratorio interno. Tra il 1950 e il 1970, circa dieci milioni di meridionali spostarono la propria residenza per trasferirsi in altre regioni. Negli anni Sessanta, il numero degli espatri, pur ancora consistente, mostra una costante flessione; nel 1973, per la prima volta, il saldo migratorio diventa positivo. Da allora, mentre il flusso degli espatri si assottiglia, l'Italia progressivamente diviene un paese d'immigrazione¹.

¹ Per un quadro complessivo: P. AUDENINO-M. TIRABASSI, *Migrazioni italiane. Storia e storie*

2. DALL'UNITÀ ALLA GRANDE GUERRA

2.1. La grande emigrazione

Per l'Italia, serie storiche sul numero di emigrati sono disponibili a partire dal 1869, sebbene dati frammentari siano disponibili già per gli anni precedenti. Quelli parziali del primo censimento unitario mostrano con chiarezza come l'emigrazione si svolgesse in larga misura all'interno dei confini nazionali e avesse carattere prevalentemente temporaneo². Nel 1861, infatti, solo un quarto dei 185mila emigrati censiti si trovava all'estero (tab. 1). Come nel periodo preunitario, le migrazioni interne alla penisola e verso l'estero erano perlopiù stagionali e, in un'economia ancora largamente rurale, spesso scandite dai tempi dell'agricoltura. Tuttavia, coinvolgevano anche lavoratori di altri settori. Quelli occupati nel settore primario rappresentavano, infatti, circa la metà dei migranti.

Tab. 1. Emigrati censiti nel 1861 per professioni

Professioni	Totale	In Italia	All'estero
Industria agricola	92.742	71.687	21.055
Mineraria	2.527	2.241	286
Manifatturiera	74.456	55.319	19.137
Commercio e trasporti	5.586	3.758	1.828
Altre professioni	912	715	197
Proprietari	2.233	1.870	363
Domestici	1.434	936	498
Poveri	1.062	909	153
Senza professione	4.132	3.855	277
Totale	185.084	141.290	43.794

Fonte: MAIC, *Popolazione. Censimento generale (31 dicembre 1861)*. Vol. III, Firenze, Tipografia Letteraria e degli Ingegneri, 1866, p. XXXIII

Tradizionalmente, le città attraevano dalle circostanti aree rurali gruppi migranti di lavoratori dell'edilizia, commercianti ambulanti e artigiani, ma anche

dall'*Ancien Régime a oggi*, Milano, Bruno Mondadori, 2008; P. CORTI, *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

² MAIC, *Statistica d'Italia. Popolazione. Parte I. Censimento generale (31 dicembre 1861)*, 1867, p. 117.

personale di servizio, artisti girovaghi e mendicanti, insieme con una pluralità di soggetti impiegati in lavori oggi scomparsi. Consistenti, ovviamente, i flussi che si indirizzavano verso alcune grandi aree agricole, storicamente centri di attrazione di manodopera migrante. La pianura padana, in particolare nelle risaie del vercellese, riceveva almeno 50mila braccianti all'anno dalle vallate alpine e appenniniche, mentre l'agro romano e la campagna pugliese richiamavano manodopera stagionale dalle montagne del Lazio e dall'Abruzzo. Si calcola che alla metà del secolo, circa 40mila tra pastori e zappatori si spostassero annualmente dall'Abruzzo alle Puglie, cui si aggiungevano almeno altri 30mila dalla Basilicata, dal Molise o dal sud della Campania³.

Questi movimenti interregionali continuarono per tutto l'Ottocento e oltre. Negli anni Settanta del secolo, l'*Inchiesta* Jacini descrisse le terribili condizioni di miseria dei lavoratori migranti dell'agro romano: annidati a massa nelle grotte o all'aperto, «ogni erba che non sia ributtante, ogni animale morto come chesìa, e non di rado di malattie contagiose, diviene un cibo favorito per fare una diversione alla così detta pizza o stiacciata cotta sotto la brace, ovvero semplice polenta di farina di granturco»⁴.

Alla metà dell'Ottocento, l'emigrazione verso l'estero riguardava quasi esclusivamente le regioni del Nord, da cui tradizionalmente ci si spostava verso le nazioni di confine, principalmente la Francia, ma anche verso la Svizzera e l'Impero austro-ungarico⁵. Queste migrazioni stagionali erano parte di un sistema di relazioni economiche che si era consolidato nei secoli, e che trovava nelle regioni dell'arco alpino un serbatoio di manodopera per le aree di pianura e per le città vicine⁶. I movimenti temporanei di artigiani, ambulanti, manovali e pastori – e di suonatori, spazzacamini, figurinai... – verso i paesi di confine erano di entità non trascurabile⁷.

Nel 1861, secondo le stime censuarie, in Svizzera si contavano 13.828 italiani e

³ Cfr. A. DE CLEMENTI, *La «grande emigrazione»: dalle origini alla chiusura degli sbocchi americani*, in P. BEVILACQUA-A. DE CLEMENTI-E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana, vol. I Partenze*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 187-211; P. AUDENINO-M. TIRABASSI, *op. cit.*, pp. 24-30; S. GALLO, *Senza attraversare le frontiere. Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

⁴ Giunta per la Inchiesta Agraria, *Province di Roma e Grosseto*, vol. XI, Tomo I, Roma, Forzani e C., 1884, p. 788; Cfr. anche E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 145-200.

⁵ Nel 1873, si stimava che l'emigrazione dal Friuli riguardasse non meno di 40.000 persone all'anno. MAIC, *Annali, II, III e IV trimestre 1872, n. 51 e annata 1873 n. 66*, 1873, p. 169.

⁶ Cfr. P. Audenino, M. Tirabassi, *op. cit.*, pp. 10-20.

⁷ M. PORCELLA, *Premesse dell'emigrazione di massa in età prestatistica (1800-1850)*, in P. BEVILACQUA-A. DE CLEMENTI-E. FRANZINA, *op. cit.*, pp. 17-44.

altrettanti in Germania. Molti di più quelli presenti in Francia, dove si calcolavano 76.539 italiani, mentre 4.500 erano censiti in Inghilterra. Significative comunità di italiani erano, però, presenti anche a Tunisi (6mila) e Alessandria d'Egitto (12mila) e flussi migratori non trascurabili si erano già diretti oltreoceano, verso quelle destinazioni che, nei decenni seguenti, avrebbero accolto decine di migliaia di italiani all'anno.

Si stimava che nelle Americhe fossero presenti circa 100mila italiani, di cui 40mila negli Stati Uniti. Consistente anche la presenza in Argentina – 18mila italiani solo a Buenos Aires – e poi in Brasile, Venezuela e in altri paesi dell'America Latina⁸. Nel 1869, secondo la prima indagine sul fenomeno migratorio condotta da Leone Carpi, erano emigrati 127.757 italiani, 87 mila dei quali per via di terra, cui andavano aggiunti altri 15 mila clandestini⁹. Da allora, e fino al 1913, i flussi migratori dall'Italia registrarono un andamento crescente. Questi flussi erano parte di un'imponente riallocazione internazionale di forza lavoro, che caratterizzò l'epoca della «prima globalizzazione», tra la seconda metà dell'Ottocento e il 1914, e coinvolse, seppur con diversa intensità, tutti i paesi europei.

La tabella 2 riporta le cifre dell'emigrazione transoceanica europea. Tra il 1850 e il 1920 circa 41 milioni di europei partirono verso le nazioni del Nuovo Mondo. Il maggior contributo venne dal Regno Unito, da cui espatriarono, complessivamente, circa 15,8 milioni di persone e i cui flussi, fino al 1890, rappresentarono circa la metà di quelli complessivi dall'Europa. Notevolissimo l'apporto dell'Irlanda, colpita da crisi economiche e dalla terribile carestia del 1849-50. Nel periodo considerato, L'Italia fu il secondo paese per numero di espatri con il 21% del totale, seguita dalla Germania con il 10% e dalla Spagna con il 9%.

⁸ MAIC, *Popolazione. Censimento generale (31 dicembre 1861)*, Firenze, Tipografia letteraria e degli ingegneri, 1866, p. XXIX.

⁹ L. CARPI, *Dell'emigrazione italiana all'estero nei suoi rapporti coll'agricoltura, coll'industria e col commercio*, Firenze, Stabilimento Giuseppe Civelli, 1871, pp. 112-20.

Tab. 2. Emigrazione transoceanica per decenni 1851-1920 (migliaia)

	1851-60	1861-70	1871-80	1881-90	1891-1900	1901-10	1911-20	Totali
Germania	671	770	626	1.342	527	274	91	4.301
Austria- Ungheria	21	40	46	248	440	1.111	418	2.324
Spagna	3	7	13	572	791	1.091	1.306	3.783
Francia	27	36	66	119	51	53	32	384
Italia	5	27	168	992	1.580	3.615	2.194	8.581
Norvegia	36	98	85	187	95	191	62	754
Portogallo	45	79	131	185	266	324	402	1.432
Regno Unito	1.313	1.572	1.849	3.259	2.149	3.150	2.587	15.879
Russia	58	288	481	911	420	2.158
Svezia	17	122	103	327	205	324	86	1.184
Svizzera	6	15	36	85	35	37	31	245
Totali	2.144	2.766	3.181	7.604	6.620	11.081	7.629	41.025

Fonte: J.-C. Chesnais, *La transition démographique. Étapes, formes, implications économiques. Étude de séries temporelles (1720-1984) relatives à 67 pays*, Puf, «Travaux et documents», Cahier n. 113, Paris 1986, p. 167.

Dalla metà dell'Ottocento, il flusso migratorio dall'Europa ebbe un andamento crescente, raggiunse il culmine nel 1913 per arrestarsi con lo scoppio della Grande guerra. Gli Stati Uniti, con circa il 70%, rappresentarono la principale destinazione degli emigrati europei, seguiti dall'Argentina con il 10%, mentre Australia, Brasile e Canada ricevettero quote di circa il 5%¹⁰.

La grande migrazione fu il risultato di una serie di fattori. Fondamentale fu la rivoluzione tecnologica, determinatasi con la navigazione a vapore, che rese possibile il trasporto di milioni di persone all'anno attraverso l'Atlantico. Le innovazioni tecnologiche – motore a vapore, elica, scafi in acciaio... – permisero di abbattere i tempi e i costi delle traversate e, nello stesso tempo, di aumentare enormemente la stazza delle navi. Se nel 1838, il piroscafo *Great Western*, uno dei primi transatlantici a vapore, con una capacità di 200 passeggeri, impiegava 15,5 giorni per compiere la traversata da Liverpool a New York, attorno al 1860 i tempi si erano ridotti a circa 8-9 giorni. Superati i limiti tecnici delle armature in legno, le dimensioni dei transatlantici, ormai con scafi in acciaio, poterono aumentare fino a superare le 5mila tonnellate per una capacità di 1.500 passeggeri e oltre. Nel 1909, il transatlantico *Mauretania*, con una capacità di 2.200 passeggeri, fu in grado di at-

¹⁰ D.S. MASSEY, *The Social and Economic Origins of Immigration*, in «Annals AAPS», vol. 510 (1990), pp. 60-72; P. CORTI, *Storia delle migrazioni internazionali*, op. cit.

traversare l'Atlantico in 4 giorni, 17 ore e 21 minuti, un record detenuto per quasi trent'anni fin quando il *Queen Mary* ridusse, seppur di poco, il tempo di traversata portandolo a 4 giorni. Anche i costi del trasporto si ridussero drasticamente. Negli anni Cinquanta dell'Ottocento, un viaggio dall'Inghilterra agli Stati Uniti costava mediamente 44 dollari; negli anni Ottanta, il prezzo era sceso a 20 dollari¹¹.

Se il progresso tecnologico nei trasporti rese possibili le migrazioni di massa, la spinta a migrare provenne dai cambiamenti demografici ed economici verificatisi nel corso dell'Ottocento in Europa. Tra il 1800 e il 1913, la popolazione europea crebbe di due volte e mezza, passando da 188 a 458 milioni. Sebbene la produttività nell'agricoltura e nell'industria fosse aumentata, l'eccesso di offerta di lavoro determinava bassi salari e diffusa sottoccupazione. Nelle campagne, la pressione demografica aveva causato un progressivo deterioramento delle condizioni di vita. Si sbaglierebbe, però, a pensare che l'emigrazione di massa degli anni 1850-1914 abbia interessato società statiche e tradizionali. Tutt'altro: si verificò anche in nazioni e regioni coinvolte nel processo d'industrializzazione moderna.

L'industrializzazione è un processo «rivoluzionario e distruttivo» – per usare l'efficace espressione di Douglas Massey – che scardina i cristallizzati assetti sociali ed economici delle società agricole con l'avvento di nuove istituzioni, con un'organizzazione sociale più fluida e con la formazione di mercati più estesi. «Nella densamente popolata Europa, questa rivoluzione inevitabilmente sradicò un numero elevato di persone dai luoghi e dagli stili di vita tradizionali; nelle aree di frontiera scarsamente popolate, come gli Stati Uniti e l'Argentina, creò le condizioni per un'elevata domanda di lavoro»¹².

Mentre nei paesi europei le condizioni economiche davano una formidabile spinta a emigrare, nelle Americhe, bisognose di manodopera, la legislazione offriva forti incentivi a coloro che decidessero di stabilirvisi. Negli Stati Uniti, l'*Homestead Act*, del 1862, concedeva 160 acri (65 ettari) di terra nei territori dell'Ovest fuori dalla linea di frontiera a capofamiglia di almeno 21 anni che si impegnassero a coltivarla. Leggi che incentivavano l'immigrazione furono approvate anche in Argentina (1873) e Brasile (1888). In quei vastissimi territori scarsamente popolati, la disponibilità di terre e la mancanza di braccia facevano sì che i salari fossero considerevolmente più alti di quelli italiani.

Nel 1880, per esempio, a San Francisco, un ciabattino cinese (dunque, un immigrato di un'etnia discriminata) riceveva una paga giornaliera di 7,25 lire a fronte delle 2,5 di Napoli, mentre un sarto percepiva 7,75 lire a fronte delle 2,8 di un suo

¹¹ Cfr. J.-P. RODRIGUE, *The Geography of Transport Systems*, New York, Routledge, 2020; per i costi, M. LIVI BACCI, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 63-66.

¹² D.S. MASSEY, *op. cit.*, p. 61.

collega napoletano. Nel 1912, il salario reale medio di un lavoratore non qualificato in Italia era, secondo le stime, il 49% di quello medio negli Stati Uniti¹³.

L'Italia partecipò alla prima globalizzazione attraverso gli scambi commerciali ma, soprattutto, fornendo forza lavoro alle economie più avanzate o a quelle che, pur non ancora industrializzate, sembravano offrire grandi opportunità. Tra il 1869 e il 1914 espatriarono 14,7 milioni di italiani (tab. 3). Circa 6,6 milioni si diressero verso paesi europei o del bacino del Mediterraneo, quasi 8 milioni verso nazioni extraeuropee. È da evidenziare che i numeri maggiori si registrarono nel primo decennio del Novecento, quando in Italia si avviava l'industrializzazione moderna.

Tab. 3. Espatri dall'Italia 1869-1914

Anni	Espatri totali	Verso paesi europei	Verso paesi extraeuropei
1869-1891	3.590.869	1.879.286	1.442.839
1892-1914	11.164.825	4.670.182	6.494.643
1869-1914	14.755.694	6.549.468	7.937.482

Fonte: Istat, serie storiche.istat.it

Anche in Italia, come nel resto d'Europa, il numero delle partenze andò progressivamente aumentando fino al 1913. Negli anni Settanta dell'Ottocento, la media annua degli espatri fu di 116.600, nel decennio successivo salì a 235.700 per passare ai 626.500 degli anni 1901-13, quando il tasso migratorio fu del 18 per mille. Considerando i rimpatri, i cui dati sono disponibili solo dal 1905, il saldo migratorio netto, nel periodo 1905-14, fu di 4.779.563 persone.

I dati per principali paesi di destinazione sono riportati nella tabella 4. Tra il 1876 e il 1914, gli Stati Uniti accolsero il 30% degli emigrati, l'Argentina il 13 e il Brasile il 9%. Complessivamente, gli espatri verso queste nazioni (Canada incluso) furono 7 milioni 400mila¹⁴.

¹³ A.F. ROLLE, *Gli emigrati vittoriosi. Gli italiani che nell'800 fecero fortuna nel west americano*, Milano, Rizzoli, 2003 (ed. speciale per il Giornale), p. 30; P. CARUANA GALIZIA, *Mediterranean Labor Markets in the First Age of Globalization*, New York, Palgrave MacMillan, 2015, p. 128.

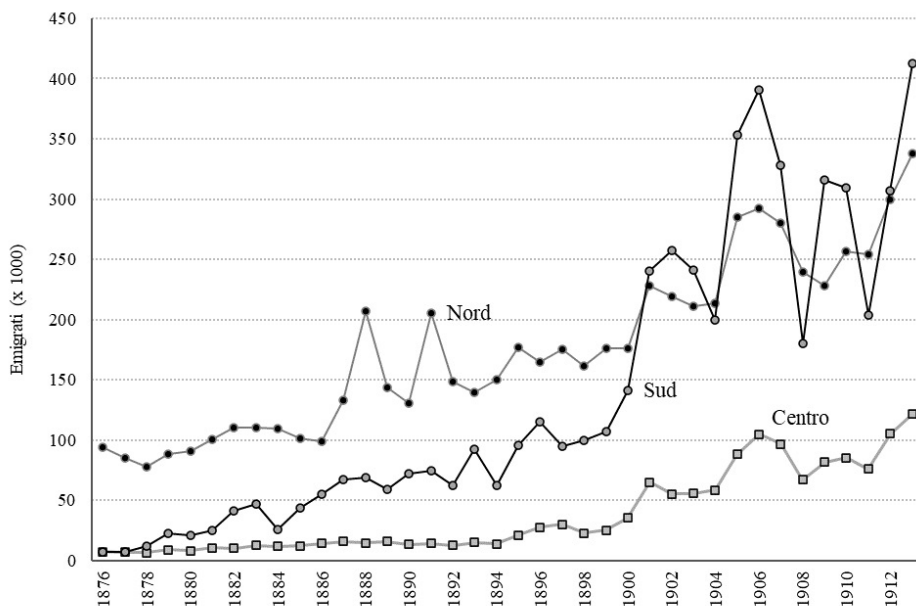
¹⁴ Le cifre ufficiali riportate nelle pubblicazioni dell'Istat, dati i metodi di rilevazione dell'epoca, differiscono da quelle raccolte nei paesi d'arrivo degli immigrati. Cfr. R.F. FOERSTER, *The Italian Emigration of our Time*, Cambridge, Harvard University Press London, pp. 15-21.

Tab. 4. Espatri per principali paesi di destinazione

Anni	Francia	Germania	Svizzera	Canada	Stati Uniti	Argentina	Brasile	Australia
1876-1891	621.989	152.426	164.456	6.785	345.417	483.998	379.026	2.975
1892-1914	1.089.671	1.085.658	1.161.993	141.230	3.802.400	1.328.887	878.989	15.259
1876-1914	1.711.660	1.238.084	1.326.449	148.015	4.147.817	1.812.885	1.258.015	18.234
In %	12,3	8,9	9,6	1,1	29,9	13,1	9,1	0,1

Nota: Le percentuali sono calcolate sul totale degli espatri registrati tra il 1876 e il 1914, cioè 13.881.641. Per gli anni 1876-78 i dati del Canada sono compresi in quelli degli Stati Uniti. Per il Brasile mancano gli anni 1876-77. Fonte: Istat, serie storiche.istat.it

Negli anni Ottanta dell'Ottocento, il flusso migratorio dall'Italia cominciò ad aumentare. L'aumento riguardò tutte le aree del paese, anche se le regioni del Centro furono, nel complesso, meno coinvolte. Come mostra la figura 2, il numero di emigrati in rapporto alla popolazione crebbe nelle regioni settentrionali e, soprattutto, in quelle meridionali che, fino ad allora, erano state solo marginalmente interessate dal fenomeno migratorio.

Fig. 2. Espatri dalle macroregioni italiane 1876-1913 (per mille abitanti)

Fonte: Istat, serie storiche.istat.it.

Le cause dell'impennata dei flussi registrata a fine Ottocento furono diverse. Intanto c'è da ricordare che nel 1888, con il governo Crispi, venne approvata la prima legge organica sull'emigrazione. Fino ad allora, l'emigrazione era stata regolamentata attraverso circolari che, riflettendo l'atteggiamento di sostanziale contrarietà dei governi, contenevano adempimenti vessatori, tesi a disincentivare i potenziali emigranti. La legge del 1888, invece, statuiva la piena libertà di emigrare, disciplinava l'attività degli agenti e dei subagenti che si occupavano di emigrazione e regolamentava i termini dei contratti di trasporto per mare¹⁵.

Com'è intuibile, l'impennata dei flussi migratori fu, però, determinata anche da cause economiche. Vi contribuì la crisi economica e agraria degli anni Ottanta, anch'essa effetto dell'integrazione internazionale di quel periodo. Grazie all'integrazione dei mercati, in Europa si era verificato un notevole afflusso di cereali dagli Stati Uniti e dalla Russia che ne aveva fatto crollare i prezzi. Negli anni 1880-85, il prezzo del grano sul mercato italiano era diminuito di un terzo, ma anche quelli di altri prodotti come olio, granturco, agrumi e canapa avevano subito una forte flessione. In reazione al crollo dei prezzi, in Italia (come in altri paesi europei) nel 1888 vennero adottate misure protezionistiche¹⁶.

Nel Meridione, la crisi agraria e il protezionismo ridussero il tenore di vita di contadini e braccianti, le cui condizioni erano progressivamente peggiorate a causa dell'inasprimento della pressione fiscale. La crisi si innestava su condizioni di arretratezza che riguardavano non solo il settore industriale ma anche, e soprattutto, la struttura agricola, polarizzata tra estesi latifondi (ancora gravati da residui feudali) e piccoli appezzamenti non in grado di assicurare il sostentamento delle famiglie contadine¹⁷. Il declino della manifattura domestica e la diffusa sottoccupazione agricola, aggravata dalla pressione demografica (al Sud il tasso di natalità era maggiore di quello del Nord), rappresentarono certamente fattori di spinta per l'emigrazione.

I cambiamenti nella «geografia dell'emigrazione» sono mostrati dai tassi migratori regionali (tab. 5). Nel 1876, primo anno per il quale si hanno cifre attendibili, i tassi più elevati si registravano nel settentrione, soprattutto in Veneto e in Piemonte ma anche, in misura minore, nelle altre regioni di confine. Esigui i tassi delle regioni del Centro e del Sud. Negli anni 1911-14, la situazione era notevolmente cambiata.

¹⁵ M. R. OSTUNI, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in P. BEVILACQUA-A. DE CLEMENTI-E. FRANZINA, *op. cit.*, pp. 309-319.

¹⁶ Per un quadro di sintesi: V. DANIELE, *Il paese diviso. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019, pp. 75-91.

¹⁷ Cfr. E. SERENI, *op. cit.*, pp. 351-369.

Tab. 5. Espatri ogni centomila abitanti per regione 1876 e 1911-14

	1876	1911-14	Rapporto 1911-14/1876
Piemonte	1.046	1.794	1,7
Liguria	408	638	1,6
Lombardia	588	1.473	2,5
Veneto	1.247	3.111	2,5
Emilia	157	1.197	7,6
Toscana	298	1.395	4,7
Marche	11	2.158	196,2
Umbria	54	1.910	35,4
Lazio	27	1.181	43,7
Abruzzi	28	2.857	102,0
Campania	112	1.811	16,2
Puglie	23	1.256	54,6
Basilicata	211	2.510	11,9
Calabria	73	2.778	38,1
Sicilia	45	2.270	50,4
Sardegna	4	935	233,8
Italia	392	1.854	4,73

Nota: L'ultima colonna dà il rapporto tra i valori del 1911-14 e quelli del 1876. Fonte: Commissariato Generale per l'Emigrazione, *Annuario Statistico della Emigrazione Italiana dal 1876 al 1925*, p. 33.

Negli Abruzzi, in Lucania e Calabria, i tassi migratori aumentarono notevolmente già alla fine dell'Ottocento. Più tardi crebbero anche in Sicilia, mentre in Puglia e Campania si mantennero a livelli decisamente inferiori a quelli delle altre regioni meridionali. Ma si continuò ad espatriare anche dal Nord. Notevole l'emigrazione dal Veneto – la regione con i più elevati tassi migratori d'Italia – ma anche dalle altre regioni settentrionali, incluse il Piemonte e la Lombardia, interessate dal processo d'industrializzazione che si avviava proprio in quegli anni. I tassi migratori più bassi si registrarono, invece, in Liguria e Sardegna. Ci furono differenze anche nelle destinazioni: mentre gli emigrati del Nord si diressero prevalentemente verso nazioni europee, quelli meridionali privilegiarono quelle al di là dell'oceano, in particolare gli Stati Uniti¹⁸.

¹⁸ Cfr. A.M. RATTI, *Italian Migration Movements, 1876 to 1926*, in W. F. WILLCOX (ed.), *International Migrations, Volume II: Interpretations*, National Bureau of Economic Research (NBER), 1931, pp. 440-470. <http://www.nber.org/books/will31-1>.

Tab. 6. Espatri per macroregione 1876-1914

	Nord	Centro	Sud	Italia
1876-1890	1.680.945	168.074	574.166	2.423.185
1891-1900	1.673.700	216.783	944.243	2.834.726
1901-1914	3.599.432	1.120.060	3.904.238	8.623.730
1876-1914	6.954.077	1.504.917	5.422.647	13.881.641

Fonte: Istat, serie storiche.istat.it.

Tirando le somme, tra il 1876 e il 1914, furono le regioni settentrionali, con quasi 7 milioni di espatri, a dare il contributo più grande all'emigrazione italiana, mentre le partenze dal Meridione furono 5,4 milioni (tab. 6). Un terzo dei meridionali emigrati tra il 1905 e il 1914 fece rientro in patria, mentre solo il 10% di quelli del Nord rimpatriò¹⁹.

2.2. Gli effetti economici e sociali

«Ora l'emigrazione è stata per l'Italia una delle più grandi, anzi la più grande causa di sviluppo. L'emigrazione temporanea del Nord ha formato una classe di operai industriali abili; l'emigrazione permanente del Sud ha reso possibile la vita in regioni dove la miseria era diventata tormentosa. Oltre 200 milioni vengono ogni anno spediti in Italia alle famiglie da coloro che sono emigrati». Così Francesco Saverio Nitti sintetizzava il contributo dell'emigrazione allo sviluppo economico italiano²⁰.

Sull'entità delle rimesse degli emigrati sono disponibili alcuni dati. I depositi nelle Casse postali di risparmio possono dare un'idea della loro progressiva importanza nell'economia italiana. Nel 1890, il credito degli italiani all'estero rappresentava appena lo 0,02% del credito complessivo dei correntisti italiani (tab. 7). Nel 1910 era passato al 6,6% e nel 1920 aveva raggiunto il 61%²¹.

¹⁹ Istat, <http://seriestoriche.istat.it/>. Si veda anche: C.M. GOMELLINI e C. Ò GRADA, *Migrations*, in G. TONIOLO (ed.), *The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification*, New York, Oxford University Press, 2013, pp. 249-270.

²⁰ F.S. NITTI, *L'emigrazione e l'Italia meridionale*, in ID., *Scritti sulla questione meridionale*, Vol. I, a cura di A. SAITTA, Bari, Laterza, 1958, cit., p. 451.

²¹ Commissariato Generale per l'Emigrazione, *Annuario Statistico della emigrazione italiana dal 1876 al 1925, con notizie sull'emigrazione negli anni 1869-1875*, Roma, Edizione del Commissariato Generale per l'Emigrazione, 1926.

Tab. 7. Credito nelle casse di risparmio in alcuni anni

	Credito correntisti nel Regno	Credito degli italiani all'estero	Rapporto %
1890	310.407.056,7	75.578,4	0,02
1900	653.939.611,3	15.699.282,8	2,40
1910	1.636.156.368,0	107.279.058,2	6,56
1920	4.287.216.201,5	2.600.952.227,3	60,67
1925	6.296.680.937,0	3.686.173.960,9	58,54

Nota: crediti a fine anno, in lire correnti. Fonte: Commissariato Generale per l'Emigrazione, *Annuario Statistico*, op. cit., p. 1640.

La tabella 8 riporta i dati delle rimesse transitate attraverso il Banco di Napoli che, nel 1901, ricevette l'esclusiva della raccolta delle rimesse effettuate dagli emigrati tramite il canale bancario. Nel 1902, le rimesse ammontavano a 9,3 milioni di lire correnti, sfiorarono gli 85 milioni nel 1914 e raggiunsero 680 milioni circa dieci anni dopo. Importi a cui bisogna aggiungere quelli dei vaglia internazionali pagati dagli uffici postali del Regno, che passarono dai 55 milioni del 1901 ai 228 milioni del 1914 (dati, questi, da prendere con prudenza perché inclusivi dei pagamenti per transazioni commerciali).

Tab. 8. Rimesse effettuate tramite il Banco di Napoli in alcuni anni

	Rimesse totali	Importo medio per rimessa
1902	9.304.835,24	149
1908	36.662.542,71	266
1914	84.982.554,23	308
1925	679.815.320,93	1.998

Nota: Importi in lire correnti. Fonte: Commissariato Generale per l'Emigrazione, *Annuario Statistico*, op. cit., p. 1638.

Il totale delle rimesse effettuate attraverso il Banco di Napoli e i vaglia postali internazionali nelle macroregioni italiane negli anni 1905-1913 è riportato nella tabella 9. Nel periodo considerato, il Mezzogiorno ricevette il 61% circa dei risparmi degli emigrati inviati in patria attraverso il Banco di Napoli e il 41% di quelli inviati per mezzo di vaglia postali internazionali.

Tab. 9. Distribuzione geografica delle rimesse effettuate attraverso il Banco di Napoli e i vaglia postali internazionali (rimesse totali 1905-1913)

	Banco di Napoli		Vaglia postali internazionali	
	Lire	%	Lire	%
Nord	28.920.332	28,6	898.403.247	45,6
Centro	10.964.996	10,8	258.929.188	13,1
Sud	61.294.764	60,6	813.788.539	41,3
Italia	101.180.092	100	1.971.120.974	100

Nota: Importi in lire correnti. Fonte: G. Massullo, *Economia delle rimesse*, op. cit., pp. 167-168.

Le cifre riportate sono parziali, perché non comprendono i risparmi portati in Italia dagli emigrati stessi o da loro familiari. Stime sull'entità totale delle rimesse sono state elaborate da alcuni studiosi. Includendo anche quelle presumibilmente transitate per i canali informali, le rimesse complessive nel periodo 1902-1913 ammonterebbero a 5 miliardi 371 milioni di lire correnti²². Si tratta d'importi molto rilevanti. Secondo le stime, tra il 1876 e il 1913, le rimesse avrebbero rappresentato, mediamente, il 2,7% del Pil italiano (in un intervallo che va dallo 0,8% al 5,8%)²³.

I risparmi degli emigrati migliorarono il tenore di vita delle famiglie rimaste in patria e, accrescendo la circolazione monetaria, diedero un impulso all'economia locale. Pur nella diversità delle condizioni, con i risparmi accumulati, gli emigrati ritornati nei paesi di origine poterono pagare i debiti, affrancarsi dall'usura, diffusissima in molte aree del Meridione, e accrescere e diversificare i consumi. Frequentemente, i risparmi accumulati in anni di sacrifici all'estero vennero investiti per migliorare le abitazioni o per acquistare un appezzamento di terreno²⁴.

Da un punto di vista macroeconomico, l'emigrazione costituisce un meccanismo di riequilibrio tra i mercati del lavoro nazionali o regionali. Nei paesi d'origine, riducendo l'eccesso d'offerta di lavoro, l'emigrazione tende a far aumentare il salario reale e i redditi; in quelli di arrivo, contiene le pressioni al rialzo dei salari.

Già Francesco Saverio Nitti osservava come i proprietari terrieri italiani, e particolarmente i *rentiers* meridionali, fossero generalmente ostili all'emigrazione proprio

²² Secondo le stime di G. Massullo, si passa da 131.874.000 lire del 1902 a 716.513.000 lire del 1913, per un totale cumulato per gli anni 1902-1913 di 5.371.298.000 lire correnti. Cfr. G. MASSULLO, *Economia delle rimesse*, in P. BEVILACQUA-A. DE CLEMENTI-E. FRANZINA, op. cit., p. 166. Si veda anche L. MITTONE, *Le rimesse degli emigrati sino al 1914*, in «Affari Sociali Internazionali», 4, 1984, pp. 125-60.

²³ C.M. GOMELLINI e C. Ò GRADA, op. cit., pp. 271-302.

²⁴ Cfr. P. BEVILACQUA, *Società rurale e emigrazione*, in ID.-A. DE CLEMENTI-E. FRANZINA, op. cit., pp. 95-112; E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla Seconda guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1979.

perché temevano che essa avrebbe causato l'aumento dei salari e fatto diminuire il prezzo della terra. Secondo Nitti, che scriveva nel 1888, l'emigrazione non aveva, di fatto, causato alcun incremento dei salari dei braccianti ma aveva, comunque, avuto effetti positivi: aveva alleviato la miseria, «distrutto la triste necessità della vendita dei bambini addetti ai mestieri girovaghi» e contribuito a ridurre la delinquenza²⁵. È certamente possibile che, negli anni in cui scriveva Nitti, le variazioni dei salari reali in agricoltura non fossero state ancora rilevanti ma che lo siano divenute, invece, negli anni successivi, con il progressivo aumento degli espatri.

Gli effetti dell'emigrazione transoceanica sui salari sono stati analizzati da Alan Taylor e Jeffrey Williamson in un noto lavoro²⁶. Secondo i due studiosi, in assenza d'emigrazione, tra il 1870 e il 1910, il differenziale nel salario reale tra Italia e Stati Uniti sarebbe aumentato dal 342 al 372%, mentre di fatto diminuì passando al 240%. Un effetto analogo di riduzione del differenziale salariale si sarebbe verificato per altri paesi d'immigrazione italiana, come l'Argentina. Nel complesso, secondo i due studiosi, l'emigrazione avrebbe contribuito a ridurre il divario nel salario reale medio tra Europa e Americhe, passato dal 108% all'85% tra il 1870 e il 1910.

Significativo anche l'impatto macroeconomico. Secondo alcune stime, senza l'emigrazione, nel 1910, il Pil pro capite italiano sarebbe stato inferiore del 2,4% di quello effettivo (del 2,7% considerando le rimesse); nel complesso, l'emigrazione avrebbe contribuito a circa il 7% della crescita economica negli anni 1880-1910²⁷.

Queste cifre sono da considerare con prudenza, anche se non c'è dubbio che l'emigrazione abbia contribuito a contenere il divario nel reddito medio tra i paesi di origine e di destinazione degli emigrati. È, tuttavia, da osservare che negli anni delle migrazioni di massa, il divario nel Pil per abitante tra Europa e Nuovo Mondo crebbe, così come crebbe quello tra Italia e Stati Uniti. Nel 1870, il Pil per abitante in Italia era il 63% di quello statunitense; nel 1914 era passato al 45%²⁸.

L'emigrazione contribuì allo sviluppo economico, ma anche alla trasformazione sociale e culturale dell'Italia, in particolare delle regioni meridionali. Come accennato, le rimesse inviate dagli emigrati permisero ai familiari rimasti in patria di ampliare i consumi, ma anche di mandare i bambini a scuola. Lo notavano, per esempio, gli estensori di un'*Inchiesta* parlamentare condotta nel 1909 in cui, a proposito della

²⁵ F.S. NITTI, *op. cit.*, pp. 376-77.

²⁶ A.M. TAYLOR-J.G. WILLIAMSON, *Convergence in the Age of Mass Migration*, in «European Review of Economic History» 1, 1997, pp. 27-63.

²⁷ M. GOMELLINI e C. Ö GRADA, *op. cit.*

²⁸ Secondo i dati del Pil per abitante di A. MADDISON, <http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>.

Calabria si legge: «Laddove l'emigrazione è avvenuta su vasta scala e ha migliorato le condizioni economiche della povera gente, le scuole, da spopolate che erano, diventano un anno più dell'altro frequentate». E, analogamente, per la Sicilia: «Abbiamo mostrato come dopo soli quattro anni di intensa emigrazione l'iscrizione dei ragazzi alla scuola sia aumentata di un terzo, e come questo effetto fosse dovuto per l'appunto alle esortazioni degli emigrati, i quali ordinano alle loro mogli di mandare i propri figli a scuola»²⁹. Osservazioni cui facevano eco quelle di Francesco Coletti che sottolineava come nei paesi del Sud, l'emigrazione, oltre a far aumentare la frequenza scolastica, rappresentasse un importante fattore di modernizzazione culturale³⁰.

Gli stessi emigrati furono spinti a imparare a leggere e scrivere. Una spinta determinata da ragioni pratiche, come la necessità di scrivere lettere ai parenti, orientarsi nel viaggio, tenere la semplice contabilità dei risparmi da inviare alle famiglie. Un'altra spinta venne, poi, dalle leggi dei paesi di destinazione, come gli Stati Uniti, volte a limitare l'immigrazione degli analfabeti. A partire dal 1917, quando con l'*Immigration Act* si permise l'ingresso negli Stati Uniti solo agli immigrati che sapessero leggere e scrivere, il Commissariato italiano per l'emigrazione creò nelle regioni del Centro-Sud, dove i tassi di analfabetismo erano ancora altissimi, 794 scuole per gli analfabeti con più di 12 anni.

Ma l'emigrazione contribuì a modificare la cultura tradizionale anche in altri modi. In un'epoca in cui solo un numero esiguo di persone si spostava dal paese natio, gli emigrati che rientravano nei paesi d'origine portavano nuove idee, modi di pensare e competenze. L'emigrazione ebbe, poi, un «effetto dolorosamente emancipatorio per le donne»³¹. Assenti i mariti, le donne si fecero carico non solo della gestione della famiglia, ma anche di quella dei campi e dell'economia domestica, e ciò implicò un primo, anche se lento, mutamento del loro ruolo nella cultura tradizionale.

Mentre oggi si sottolinea spesso l'effetto di impoverimento culturale legato all'emigrazione di giovani qualificati (il *brain drain*), in passato, in Italia come in altri paesi, l'emigrazione contribuì alla diffusione della scolarità favorendo il

²⁹ Cfr. E. FAINA, *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, Roma, Tip. Giovanni Bertero, 1909-10, p. 567 e p. 851; G. ROSOLI, *Alfabetizzazione e iniziative educative per gli emigranti tra Otto e Novecento*, in L. PAZZAGLIA (a cura di), *Cattolici, educazione e trasformazioni socio-culturali in Italia tra Otto e Novecento*, Brescia, La Scuola, 1999, cit. p. 123.

³⁰ F. COLETTI, *Dell'emigrazione italiana*, Milano, U. Hoepli, 1912. Gli effetti dell'emigrazione sull'istruzione sono stati stimati da una recente ricerca, secondo la quale, nei primi del Novecento, per ogni cento emigrati, da 4 a 7 bambini in più frequentavano le scuole, F. GIFFONI e M. GOMELLINI, *Brain Gain in the Age of Mass Migration*, in «Quaderni di Storia Economica», n. 34 (2015), Banca d'Italia.

³¹ P. BEVILACQUA, *Società rurale e emigrazione*, in ID.-A. DE CLEMENTI-E. FRANZINA, *op. cit.*, p. 110.

progresso culturale. Come scrisse Leopoldo Franchetti: «Mentre si scrivevano libri, si pronunziavano discorsi, si compilavano leggi per risolvere il problema del Mezzogiorno, i contadini meridionali ne iniziavano la soluzione da sé, silenziosamente. Andavano in America, a creare quei capitali, che sono pur necessari per fecondare la terra del loro paese»³².

2.3. Gli italiani negli Stati Uniti: da risorsa a «indesiderabili»

L'emigrazione motivata da ragioni economiche tende ad essere selettiva. A partire per lavoro sono generalmente giovani maschi, in condizioni lavorative e con un certo spirito d'intraprendenza. Anche nel caso italiano, le cifre confermano queste generalizzazioni. Infatti, sui 13,8 milioni di emigranti espatriati nel periodo 1876-1914, solo 2,6 milioni (il 19%) erano donne (tab. 10). La maggior parte erano uomini tra i 20 e i 40 anni, non sposati o capifamiglia che emigravano temporaneamente lasciando i familiari nei paesi d'origine.

Tab. 10. Espatri dall'Italia per genere 1876-1914

	Maschi	Femmine	Maschi e femmine	Femmine %
1876-1890	1.987.693	435.492	2.423.185	18,0
1891-1900	2.229.148	605.578	2.834.726	21,4
1901-1914	7.051.526	1.572.204	8.623.730	18,2
1876-1914	11.268.367	2.613.274	13.881.641	18,8

Fonte: ISTAT, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*.

Negli anni 1889-91, le partenze di singoli individui rappresentarono il 65% del totale; una percentuale che sfiorò l'80% nel 1911-13³³. Come osservava Nitti, l'emigrazione di famiglie intere era più frequente al Nord che al Sud dove, invece, la stragrande maggioranza degli emigrati erano uomini adulti³⁴.

Nel periodo 1876-1914, le persone in età da lavoro rappresentarono l'88,5% degli espatriati; di questi, circa il 40% erano lavoratori del settore agricolo. Non era, dunque, soltanto l'eccedenza di manodopera agricola ad alimentare l'emigrazione di quegli anni, ma anche quella degli altri settori economici.

I dati sul livello d'istruzione degli emigrati sono scarsi. Alcune rilevazioni riguardanti gli immigrati italiani presenti negli Stati Uniti riportano tassi di analfabetismo compresi tra il 45,4% del 1900 e il 40% del 1904, ma con note-

³² L. FRANCHETTI, *Mezzogiorno e colonie*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, p. 230.

³³ Commissariato Generale per l'Emigrazione, *op. cit.*, p. 187.

³⁴ F.S. NITTI, *op. cit.*, p. 335.

volissime differenze tra quelli provenienti dal settentrione e quelli del Sud. Tra i primi, il tasso di analfabetismo nel 1900 era del 14% mentre tra i meridionali del 50,5%³⁵. Per confronto, si consideri che nello stesso anno, il tasso di analfabetismo della popolazione con più di 6 anni residente in Italia era del 40,5% nel Centro-Nord e del 70% nel Meridione³⁶. Questi dati sembrano indicare che gli immigrati italiani negli Stati Uniti erano mediamente più istruiti (sapevano almeno leggere e scrivere) rispetto ai connazionali in patria, anche se ci sono dati discordanti³⁷.

Non sono solo le statistiche sull'istruzione, ma tutta una pluralità di fonti, a partire dai quotidiani e dalle riviste dell'epoca, a mostrare le differenze sociali e culturali tra gli emigrati provenienti dal Nord e dal Sud Italia; differenze che, del resto, riflettevano quelle tra le due aree del paese. Il seguente brano, tratto da un articolo pubblicato nel 1904 sulla rivista *Popular Science Monthly*, è esemplificativo al riguardo:

Nell'esaminare gli immigrati italiani è necessario riconoscere le differenze tra quelli del sud e quelli del nord. L'italiano del nord è più alto, spesso più chiaro di pelle e, generalmente, si trova in condizioni di maggiore prosperità rispetto al suo fratello del sud. L'italiano del nord è intelligente, è quasi sempre in grado di leggere e scrivere, e molto spesso possiede delle competenze in qualche mestiere o professione. Può essere paragonato allo scandinavo e al tedesco, e il suo livello di desiderabilità come migrante è raramente messo in discussione. [...] Al contrario, l'italiano del sud, basso di statura e molto scuro di pelle, di solito arriva nel nostro paese in stato d'indigenza. La sua intelligenza non è più elevata di quella che ci si può aspettare da una persona che discende da generazioni di contadini analfabeti. Raramente sa leggere e scrivere, e quasi sempre è un lavoratore agricolo non specializzato. [...]. Mentalmente, l'immigrato italiano è quello che ci si potrebbe aspettare da contadini con un tasso di analfabetismo medio del 48%³⁸.

Sebbene l'intenso sviluppo industriale degli Stati Uniti richiedesse manodopera che solo una massiccia immigrazione poteva soddisfare, con l'intensificarsi degli arrivi sorsero inevitabili problemi sociali. Come accaduto molte volte nella

³⁵ P. DI CASTIGLIONE, *Italian Immigration into the United States 1901-4*, in «American Journal of Sociology», vol. 11, n. 2 (1905), pp. 183-206.

³⁶ Nel settentrione, il tasso era del 32%; dati Svimez, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Roma, Svimez, p. 775.

³⁷ Per esempio, secondo i dati riportati da Cipolla, la percentuale di analfabeti tra gli immigrati negli Stati Uniti negli anni 1895-98 risulta del 53% a fronte del 46% riscontrabile tra le reclute italiane. In altri paesi, come Belgio e Francia si riscontravano, invece, situazioni opposte. C.M. CIPOLLA, *Istruzione e sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 108.

³⁸ A. McLAUGHLIN, *Italian and other Latin Immigrants*, in «Popular Science Monthly», vol. 65 (1904), pp. 341-349. Si veda anche R.F. FOERSTER, *op. cit.*

storia, alla fine dell'Ottocento, in larga parte dell'opinione pubblica statunitense si diffusero sentimenti di ostilità nei confronti di quella che appariva un'inarrestabile invasione, gravida di minacce sociali e culturali. Già alla fine degli anni Ottanta, con toni allarmistici, un'associazione di medici americani paventava i rischi connessi all'immigrazione europea, definendola «un liquame di vizi, crimine e debolezza fisica», e asiatica³⁹.

Si cominciarono, così, ad adottare le prime leggi di carattere restrittivo, impedendo l'ingresso nel paese a diverse categorie di soggetti. Nel 1882, venne approvato il *Chinese Exclusion Act*, mentre nel 1891 si proibì l'ingresso negli Stati Uniti ai poligami e agli stranieri accusati di crimini con caratteri di turpitudine morale. Nel 1903, venne promulgata una legge che impediva l'ingresso ai pazzi, agli epilettici, ai mendicanti e agli anarchici. Quattro anni dopo, le classificazioni di esclusione furono ampliate ad altri gruppi che includevano imbecilli, deboli di mente, deficienti fisici o mentali e prostitute, mentre con il *Gentleman's Agreement* (1907) si impedì, di fatto, l'immigrazione di giapponesi e coreani negli Stati Uniti⁴⁰.

La legislazione restrittiva nei confronti dell'immigrazione rifletteva il clima culturale e le nuove teorie psicologiche e psicometriche basate sui test del quoziente d'intelligenza (QI) come strumenti classificatori. Nel 1902, i funzionari di Ellis Island avevano avanzato la richiesta di qualche test idoneo ad aiutarli ad «arginare il costante deterioramento dell'immigrazione». Un deterioramento attribuito ad alcune nazionalità. Per molti, gli italiani, come i cinesi, i giapponesi, gli slavi e gli ungheresi erano considerati immigrati *undesirables* negli Stati Uniti. Il sentimento di avversione nei confronti degli italiani colpiva, in particolare, i meridionali, generalmente analfabeti e più poveri di quelli del Nord, cui veniva imputata, non senza fondamento, la diffusione della criminalità⁴¹. Negli Stati Uniti, ma anche in altri paesi, l'insofferenza verso gli immigrati italiani sfociò in ripetuti episodi di intolleranza e in atti di violenza⁴².

³⁹ Cfr. S. A. GELB, *Henry H. Goddard and the Immigrants, 1910-1917: The Studies and their Social Context*, in «Journal of the History of the Behavioral Sciences», vol. 22 (1986), pp. 324-332.

⁴⁰ E. LEE, *Immigrants and Immigration Law: A State of the Field Assessment*, in «Journal of American Ethnic History», vol. 18, no. 4 (1999), pp. 85-114.

⁴¹ Cfr. N. COLAJANNI, *Latini e Anglo-Sassoni (Razze inferiori e razze superiori)*, Roma-Napoli, La Rivista Popolare, 1906, pp. 386-400.

⁴² Si ricordano, per esempio, il linciaggio di 11 italiani ritenuti colpevoli dell'uccisione del locale capo della polizia, avvenuto a New Orleans nel 1891, e il massacro di Aigues-Mortes in Francia, del 7 agosto 1893. Per il dibattito negli Stati Uniti: H. CABOT LODGE, *Lynch Law and Unrestricted Immigration*, in «The North American Review», vol. 152, n. 414 (May 1891), 602-13; A.S. WONG, *Race and the Nation in Liberal Italy, 1861-1911. Meridionalism, Empire, and Diaspora*, New York, Palgrave MacMillan, 2006.

La tesi sulla presunta inferiorità intellettuale degli immigrati europei trovò sostegno nelle ricerche condotte, a partire dal 1912, dal noto psicologo Henry Goddard a Ellis Island. Sulla base dei test del QI sottoposti a un campione d'immigrati, tra cui 50 italiani, Goddard concluse che l'83% degli ebrei, l'80% degli ungheresi, l'87% dei russi e il 79% degli italiani fossero «deboli di mente» (*feeble-minded*), cioè al di sotto dei 12 anni nella scala Binet, e che buona parte fossero *moron*, «idioti con età mentale da otto a dieci anni»⁴³.

Nel 1917 venne approvato l'*Immigration Act*, che impose una serie di rigide restrizioni all'immigrazione negli Stati Uniti. La legge aumentava la tassa pro capite applicata a ogni immigrato adulto a otto dollari e prevedeva un test per impedire l'ingresso agli analfabeti. «Nessun altro importante gruppo di immigrati è così largamente colpito da questa nuova legge come gli Italiani del Sud», scrisse, a tal proposito, Robert Foerster⁴⁴. Riflettendo le classificazioni psicologiche, la legge del 1917 definiva, poi, una lunga lista di soggetti «indesiderabili», a cui era vietato l'ingresso, tra cui: «idioti, imbecilli, deboli di mente, epilettici, pazzi, poveri, persone mentalmente o fisicamente difettose, poligami, anarchici, prostitute». Impediva, inoltre, l'ingresso negli Stati Uniti agli emigrati provenienti da una vasta regione (*barred zone*) che andava dal Medio Oriente al sud dell'Asia. Obiettivo era selezionare gli immigrati e ridurre i flussi. Ma l'epoca della grande immigrazione si era già conclusa.

3. LE ONDATE MIGRATORIE SUCCESSIVE

Con lo scoppio della Grande guerra si chiuse l'epoca della «prima globalizzazione» apertasi negli anni Settanta del secolo precedente. Nella contingenza del conflitto cessarono, per ovvie ragioni, le migrazioni economiche, ma ebbero luogo consistenti movimenti di popolazione dovuti ai rientri degli emigrati nei paesi di origine, agli spostamenti di manodopera per esigenze belliche, alla fuga di civili dalle aree di guerra e, poi, ai movimenti di profughi⁴⁵.

Con la conclusione della guerra, le migrazioni ripresero. Tra il 1919 e il 1940 espatriarono 4,3 milioni di italiani per un saldo negativo di circa 2 milioni. I flussi più consistenti si registrarono nei primi anni Venti; in quel decennio, la Francia accolse 1.289 mila italiani, la Svizzera 172.800, mentre 813 mila furono

⁴³ H. H. GODDARD, *Mental Tests and the Immigrant*, in «The Journal of Delinquency», vol. 2, 5 (1917), pp. 243-277.

⁴⁴ R. F. FOERSTER, *op. cit.*, p. 409.

⁴⁵ Per una sintesi, P. CORTI, *op. cit.*, pp. 53-54.

gli espatri verso gli Stati Uniti e 575mila quelli verso l'Argentina. Nel decennio successivo, la Grande Depressione e le politiche protezioniste adottate dal regime fascista e da molti paesi comportarono una notevole diminuzione dei flussi.

Oltre che dagli Stati Uniti, che già avevano posto rigide barriere con l'*Immigration act* del 1917, a partire dagli anni Venti, leggi restrittive nei confronti dell'immigrazione vennero, infatti, adottate dal Canada, dall'Australia, dal Brasile e dalla Francia. In breve, quella tra le due guerre fu un'epoca di sostanziale protezionismo, con un brusco rallentamento dei movimenti migratori, soprattutto intercontinentali, dovuto alle legislazioni ma anche alla xenofobia, alle tensioni tra lavoratori autoctoni e immigrati, alla crisi economica e all'affermazione dei regimi totalitari in alcuni paesi, tra cui l'Italia⁴⁶.

Nel secondo Dopoguerra comincia la terza grande fase dell'emigrazione italiana. Tra il 1946 e il 1970, si registrarono 6,7 milioni di espatri, per un saldo negativo di 3,1 milioni. A differenza dell'ondata migratoria dei primi del secolo, i flussi più consistenti si diressero verso nazioni europee – in particolare Belgio, Francia, Germania e Svizzera – che accolsero il 67% degli espatri totali. Queste migrazioni furono incentivate da accordi stipulati con diversi paesi, tra cui il Belgio (verso cui, con l'accordo del 1946, l'Italia si impegnò a inviare forza lavoro in cambio di carbone), la Francia, il Regno Unito e, successivamente, con la Germania⁴⁷.

Al di fuori del continente, tra le destinazioni privilegiate, oltre agli Stati Uniti e l'Argentina, si affermarono il Canada, l'Australia (la "nuova America" degli emigrati italiani) e, in misura minore, il Venezuela che, grazie alle risorse petrolifere e alle campagne di lavori, attrasse importanti imprese italiane. È da evidenziare che, in quegli anni, anche la composizione dell'emigrazione si modificò: crebbe, infatti, la quota di donne e di personale qualificato⁴⁸.

In quel periodo, il contributo maggiore all'emigrazione venne dal Mezzogiorno (tab. 11). Tra il 1950 e il 1970 espatriarono quasi 3,6 milioni di meridionali, per un saldo netto di 1,8 milioni. L'emigrazione dal Sud verso l'estero e quella,

⁴⁶ *Ivi*, pp. 56-59.

⁴⁷ Nel 1946, l'industria carbonifera del Belgio impiegava almeno 155mila persone; secondo il protocollo sottoscritto nel 1946, l'Italia avrebbe consentito il trasferimento in Belgio di 50mila operai in cambio di carbone. Il lavoro nelle miniere si svolgeva in condizioni durissime e pericolose. Si ricorda la tragedia di Marcinelle in cui, nel 1956, 262 minatori, di cui 136 italiani, persero la vita.

⁴⁸ F. ROMERO, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA, *op. cit.*, pp. 397-414 e, nello stesso volume, A. MARTELLINI, *L'emigrazione transoceanica tra gli anni quaranta e sessanta*, pp. 369-384; D. STRANGIO, *Emigrazione italiana 'assistita' nel secondo dopoguerra*, in «Popolazione e Storia», 2 (2018), pp. 41-66.

ancora più imponente, verso le regioni centrosettentrionali era la manifestazione più evidente dei profondi squilibri economici e sociali dell'Italia. Nei primi anni Cinquanta, il reddito pro capite al Sud era circa la metà di quello del resto del paese, mentre la povertà dilagava. *L'Inchiesta parlamentare* avviata nel 1951 rivelò come il 28% delle famiglie meridionali versasse in condizioni di miseria, a fronte del 6% del Centro e dell'1,5% del Nord, con picchi del 50-60% in Lucania e Calabria⁴⁹.

Tab. 11. Espatri, rimpatri e saldo migratorio 1950-1970

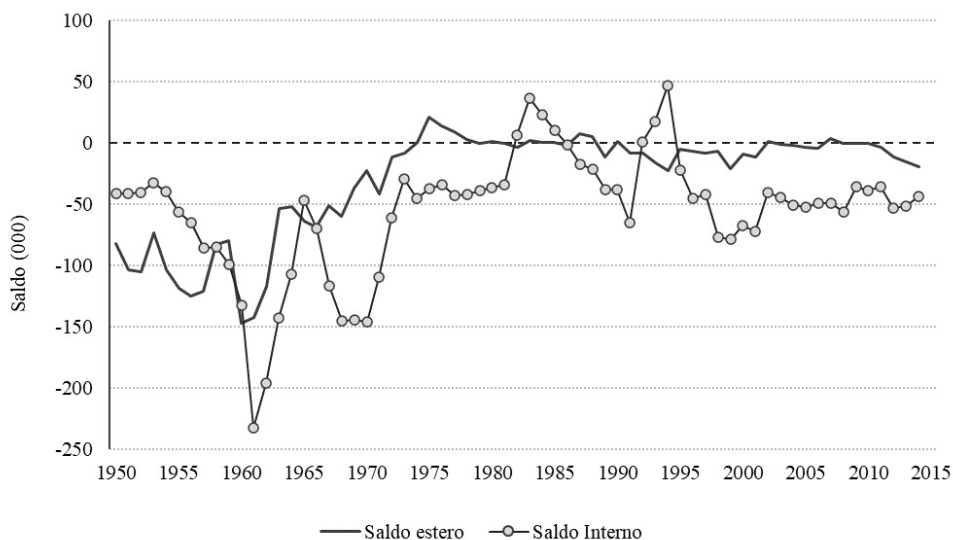
	Espatri	Rimpatri	Saldo
Nord-Ovest	486.631	429.156	57.475
Nord-Est	1.167.228	742.017	425.211
Centro	551.039	324.349	226.690
Mezzogiorno	3.579.627	1.768.602	1.811.025
Italia	5.784.525	3.264.124	2.520.401

Fonte: Istat, serie storiche.istat.it.

Mentre il Nord conosceva una rapida industrializzazione, le regioni meridionali erano ancora largamente agricole e con un'eccedenza di manodopera sottoccupata e disoccupata. Questi squilibri economici portarono, negli anni Cinquanta e nel decennio successivo, a un'enorme riallocazione di forza lavoro dal Sud verso il Nord. Tra il 1946 e il 1971, quando la corrente migratoria cominciò a ridursi, 11,9 milioni di meridionali avevano cambiato la propria residenza per spostarsi nelle altre regioni, per un saldo negativo di 2,3 milioni di persone.

L'andamento del saldo migratorio del Mezzogiorno dal 1950 al 2015 è illustrato dalla figura 3. Si osserva come la grande ondata migratoria si sia verificata negli anni del «miracolo economico». Nel 1961, quando il saldo migratorio raggiunse il valore più basso, 852.500 persone lasciarono il meridione per stabilirsi in altre regioni o all'estero. A differenza dell'emigrazione verso l'estero che, a partire dagli anni Sessanta, è andata progressivamente scemando, quella dal Sud verso il Centro-Nord è continuata fino ai nostri giorni.

⁴⁹ Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla, *Relazione generale*, Milano, Istituto Editoriale Italiano, 1953. Cfr. V. DANIELE, *op. cit.*, pp. 127-129.

Fig. 3. Saldo migratorio interno ed estero del Mezzogiorno, 1950-2015

Nota: saldo migratorio: cancellazioni anagrafiche al netto delle iscrizioni per movimento migratorio interno e differenza tra espatri e rimpatri. Fonte: elaborazione su dati Istat, *L'Italia in 150 anni*, e successivi aggiornamenti online.

La riduzione dei flussi che si registra dopo gli anni Settanta è, ovviamente, conseguenza del progresso economico. Tra il 1950 e il 1970, l'Italia attraversò un periodo di rapida crescita: il Pil pro capite reale triplicò, passando dal 50% all'85% di quello degli Stati Uniti, mentre il divario con i paesi europei più avanzati venne colmato. L'economia e la società si trasformarono radicalmente. La sottanutrizione, che al termine della guerra interessava la metà della popolazione italiana, venne sostanzialmente azzerata, la povertà diminuì drasticamente e i livelli di consumo crebbero. Negli anni del «miracolo economico», anche il divario tra Nord e Sud si ridusse. Pur con squilibri interni, l'Italia era diventata una delle economie più industrializzate al mondo. Questi cambiamenti comportarono già negli anni Sessanta una sostanziale contrazione dei flussi migratori verso l'estero. Nel 1973, per la prima volta, il numero dei rimpatri superò quello degli espatri e il saldo migratorio dell'Italia divenne positivo. Da allora, il flusso delle partenze si è mantenuto, nel complesso, analogo a quello dei rimpatri.

Tra il 1869 e il 1973 sono espatriati 26,6 milioni di italiani: un numero maggiore di quelli residenti nella penisola alla data dell'Unità. Oggi l'Italia, una delle nazioni europee che più hanno contribuito all'emigrazione internazionale, ospita una quota crescente d'immigrati. Il numero di stranieri residenti nel paese è passato dai circa 211 mila del 1981 ai 5 milioni del 2020 (pari all'8,4% del totale dei residenti).

L'Italia è divenuta meta, spesso solo temporanea, dei migranti che, partendo dall'Africa o dal Medio Oriente, attraversano il Mediterraneo alla ricerca di migliori opportunità di vita o, in molti casi, per sfuggire alle guerre. Traversate della speranza, che in molti casi si concludono tragicamente con il naufragio delle imbarcazioni stracariche di uomini, donne e bambini. L'Europa, che ha una storia secolare d'emigrazione, appare impotente, incapace di governare il fenomeno migratorio che la coinvolge e che, per le dimensioni che assume, è una delle grandi questioni del nostro tempo.

L'EMIGRAZIONE

Una sfida per rendere la terra accogliente per tutti
e costruire una fraternità umana

Antonino Mantineo

SOMMARIO: 1. Dentro la sfida che ci può fare diventare umani – 2. Guardiamo, però, alla drammatica realtà – 3. Creare una fraternità universale è possibile.

1. DENTRO LA SFIDA CHE CI PUÒ FARE DIVENTARE UMANI

Nei primi quattro mesi del 2021, più di cinquecento migranti hanno perso la vita nella sola rotta del mediterraneo centrale, tra Libia e Italia, la più letale di sempre. Erano stati circa mille e cento nel 2020 e più di mille e ottocento nel 2019.

Quanti sono annegati davvero negli ultimi vent'anni? trenta mila?, sessanta mila? Nessuno lo sa con certezza¹.

Questo secondo le stime ufficiali, che richiedono un continuo, macabro e triste aggiornamento. Come quello che si è dovuto registrare nel mese di aprile, in cui centotrenta migranti sono annegati perché abbandonati al loro destino, nonostante per tre giorni avessero invocato aiuto. Né l'Italia, né alcun altro Paese europeo risposero all'appello. Il Vescovo di Palermo, mons. Corrado Lorefice ha parlato di “strage silenziosa” denunciando «l'assoluta indifferenza dei media nazionali», che avevano dato conto «come (ad) una notizia di second'ordine o peggio di ordinaria routine».

Egli ha, in particolare, segnalato il “grave rimpallo di responsabilità tra la

¹ L'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), con sede a Ginevra, Agenzia fondata a Ginevra nel 1951, da settembre del 2016 è collegata alle Nazioni Unite ed ha una sede con un ufficio di coordinamento per il mediterraneo a Roma, ha sviluppato una metodologia sempre più accurata ed attenta per raccogliere informazioni relative alle morti e alle sparizioni di persone che muoiono nel corso del loro viaggio. I dati vengono sviluppati ed analizzati attraverso un *data-base Missing Migrants Project* di OIM, frutto nella maggior parte dei casi di segnalazioni dirette di incidenti di morti, quando vengono recuperati i corpi o loro resti, e quando i sopravvissuti parlano dei loro compagni di viaggio dispersi. I dati richiamati nel testo e molti altri di carattere statistico, demografico, sociale, sono contenuti in Centro studi e ricerche Idos (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, Ascoli Piceno, Arti grafiche picene, 2019. Per un aggiornamento sui dati, si veda <https://missingmigrants.iom.int>, nonché il “Dossier statistico immigrazione”, Ascoli Piceno, Arti grafiche picene, 2021..

Libia, Malta, l'Italia e l'Unione Europea” per i fatti accaduti ed affermato come sia scandaloso che l'Europa non cerchi una soluzione al dramma delle morti in mare, ricordando «che le sorelle e i fratelli, le donne e gli uomini dell'Africa sono vittime, da parte dell'Occidente, di una spoliazione quotidiana e sistematica, che depreda della loro ricchezza miliardi di persone e le costringe a cercare vita e fortuna altrove»². Parole forti che, per una volta, non guardano al fenomeno solo con la preoccupazione e il dolore di un pastore della Chiesa, ma che si muovono verso la ricerca delle cause politiche ed economiche che determinano i flussi migratori. Sulle cause, sarà necessario tornare più avanti.

Anche il vescovo di Cassano allo Jonio, mons. Francesco Savino, ha voluto scrivere una lettera aperta, in cui afferma:

oggi anneghiamo tutti con voi, nel mediterraneo. Siamo annegati tutti, ognuno di noi, in ogni parte del mondo... Siamo annegati con altre 130 persone e di noi non resta che un corpo morto a galleggiare sulla vergogna dei nostri inascoltati silenzi. Siamo i corresponsabili di questa ennesima tragedia *dis-umanitaria* perché non si accosti a quanto accaduto nelle ultime ore al largo della Libia, neanche la radice della parola umanità ... Abbiamo ingannato il più grande insegnamento di Gesù: la fraternità e lo abbiamo fatto proprio mentre il covid 19 ci stava dimostrando quanto siamo uguali nel dolore, nella sofferenza e nella morte. Ci siamo mentiti. Anche nella morte si può essere diseguali..., perché con il nostro tacere la morte di alcuni è più ingiusta e intollerabile³.

Per le medesime ragioni, il Papa, la domenica successiva al naufragio, nella preghiera dell'*Angelus*, aveva indicato, con la stessa decisione e fermezza del Vescovo di Palermo e quello di Cassano, la necessità di chiedere perdono e di provare vergogna per quella ennesima strage⁴.

A distanza di mesi, mentre segni di insofferenza e di chiusura nei confronti dei migranti stanno montando e da tempo in molti Paesi d'Europa, sul versante politico comunitario si segnala ancora la paralisi e l'incapacità di affrontare il fenomeno senza ricorrere alle politiche emergenziali e securitarie, che non sono la risposta alle derive xenofobe e razziste che aleggiano su molti paesi, compreso l'Italia, in cui permane, a segnare una politica razzista, la legge Bossi-Fini⁵, con cui era stato introdotto il reato di “clandestinità” e che pure i governi successivi, fino a quello attuale non vogliono intervenire per apportare modifiche pur ne-

² Cfr. G. PETRUCCI, *I migranti annegati nel mediterraneo e lo scandalo dell'indifferenza*, in «Adista», 18 (2021), pp. 5 e ss.

³ Cfr. «Adista», 17, 8 maggio 2021, 11.

⁴ *Angelus* in www.vatican.va

⁵ La legge 30 luglio 2002, n. 189 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”, è stata pubblicata in *Suppl. Ord. alla G.U.* n. 199 del 29 agosto 2002.

cessarie, se non la totale abrogazione della legge, da sostituire con altra legge che non abbia quei caratteri di palese violazione dei diritti umani. E anche da parte della Chiesa italiana su quella legge non furono molte le voci che si sollevarono per denunciare come quella legge offendesse la dignità umana della persona migrante e, quindi, contro il Vangelo: tra essi, ricordiamo il Vescovo di Catanzaro Cantisani, che ci ha lasciati da qualche mese, il quale venne criticato apertamente su un quotidiano nazionale per la sua “ingerenza politica”⁶.

Il ventisette giugno di quest’anno, il vertice del Consiglio d’Europa, con al punto all’ordine del giorno la questione della migrazione, passerà alla storia come «il vertice degli otto minuti»⁷. Tanto sarebbe durato il vertice in cui si sarebbe dovuto discutere, tra l’altro, di “ridistribuzione” dei migranti salvati, con una espressione che già risulta indicativa di un modo di intendere la migrazione e i migranti, la cui soluzione sarebbe stata ricercata nel riparto tra paesi (di numeri, più che di persone?), invece, che cercare delle soluzioni di lungo periodo. I ventisette rappresentanti, hanno, con una riunione lampo, deciso e tutti sono stati concordi, di valutare solo la “dimensione esterna” del fenomeno e, quindi, hanno dato il via libera esclusivamente ad interventi finalizzati a “ridurre la pressione sulle frontiere esterne all’Europa”, stabilendo che “saranno intensificati partenariati e la cooperazione reciprocamente vantaggiosa con i Paesi di origine e di transito, come parte dell’azione esterna dell’UE”. Il che si traduce in un trasferimento di risorse finanziarie a favore della Turchia, della Giordania, del Libano e della Siria, tutti Paesi che verrebbero aiutati al solo scopo di bloccare le partenze: come, per altro avviene e da tempo anche nei confronti del regime libico.

Qualche dato, molto indicativo delle ambiguità con cui l’Europa si rapporti, in particolare, alla Libia, la cui fonte è costituita dall’*International Organization Migration, UN Migration*⁸: i migranti ripresi in mare e riportati in quel Paese sono stati 11.891 nel 2020; 6.174 nel 2021. E, ancora, nel mese di giugno 2021 erano stati più di settecento i migranti riconsegnati al regime libico.

Secondo l’Unicef, dall’inizio del 2021, almeno trecentocinquanta persone, tra cui bambini e donne, sono annegate o scomparse nel mediterraneo centrale mentre cercavano di raggiungere l’Europa. Viene confermato da tale Agenzia che la maggior parte di coloro che vengono salvati vengono rimandati «in centri di detenzione sovraffollati in Libia, in condizioni estremamente difficili e con limitato o nessun accesso all’acqua e ai servizi sanitari: sono quasi mille e cento

⁶ Ricorda la polemica seguita all’intervento del Vescovo e la critica del giornalista Francesco Merlo, sul *Corriere della Sera*, Nicola Fiorita sul suo blog.

⁷ Cfr. *Avvenire* del 25 giugno 2021, 5.

⁸ I Dati sono pubblicati in «Adista, Segni nuovi», 19, 7.

i bambini che si trovano in questi centri». In tutto «in Libia ci sono cinquantunomila e ottocentoventotto bambini migranti e sono stimati quattordicimila e cinquecentosettantadue bambini rifugiati. La maggior parte è vulnerabile allo sfruttamento e agli abusi all'interno del Paese. Quelli in detenzione non hanno accesso all'acqua potabile, all'elettricità, all'istruzione, all'assistenza sanitaria e a servizi igienici adeguati. La violenza e lo sfruttamento dilagano»⁹.

Quando le operazioni di soccorso sono state contrastate dal governo italiano, in particolare, con l'operazione Sophia, e con i successivi accordi con la Libia, nei fatti, si avviava la politica finalizzata al “refoulement”, ossia si optava per il respingimento dei migranti, in violazione delle leggi internazionali sui diritti umani – che prevedono che nessuno possa essere rimandato in un paese dove rischia di subire la tortura o altri trattamenti degradanti – e violando le leggi che da sempre disciplinano il diritto della navigazione, quello di salvare in mare le persone in pericolo di vita: così, nei primi mesi del 2019, la percentuale dei decessi lungo la rotta via mare dalla Libia è triplicata, passando dal 2,1 al 6,7 per cento.

L'operazione Sophia è cominciata nonostante ci fossero molte prove che in Libia trafficanti, forze di sicurezza e guardia costiera commettono atrocità contro i migranti. Secondo un rapporto del 2017 dell'ambasciata tedesca in Niger, nei centri di detenzione della Libia ci sono “condizioni simili a quelle dei campi di concentramento”. Il rapporto documentava torture, violenze sessuali ed esecuzioni sommarie. Nel 2018 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha dichiarato che nessun luogo della Libia dovrebbe essere considerato sicuro per le persone soccorse in mare¹⁰. Ed ancora, nella stessa direzione di denuncia di violazione dei diritti umani in Libia va il rapporto di *Amnesty international* di questi giorni, in cui vengono documentati i tanti casi di violazione, come quella secondo cui i guardacoste libici fanno capovolgere deliberatamente i gommoni, senza soccorrere le persone finite in mare, o sparano e danneggiano le imbarcazioni che loro inseguono, facendo annegare i migranti, mentre navi che incrociano nei paraggi fanno finta di non vedere, confermando il “vergognoso ruolo dell'Europa nei ritorni forzati”¹¹.

Alla fine del 2020 quasi tutte le organizzazioni non governative avevano smesso di fare salvataggi in mare, soprattutto perché le loro imbarcazioni erano state sequestrate dalle autorità dell'Unione europea. Secondo Medici senza frontiere, la guardia costiera libica ha intercettato più di 11.700 migranti in mare nel 2020, portando molti di loro verso le strutture detentive, considerate non sicure dalle Nazioni Unite¹².

⁹ Cfr. F. PELOSO, in «Adista. Notizie», 18, 15 maggio 2021, p. 6.

¹⁰ Cfr. I. URBINA, *Costretti nel limbo delle navi quarantena*, in «Internazionale», 48, 25 giugno 2021.

¹¹ Cfr. A. ZINITI, in «La Repubblica», 15 luglio 2021.

¹² I. URBINA, *Costretti nel limbo della quarantena*, cit.

Di fronte a queste ingiustizie e disumanità che sembrano prevalere, mentre permangono le vetuste ed inefficaci regole di Dublino sull'asilo¹³, non si riesce, o non si vuole mettere in campo un piano di solidarietà europea ad accogliere migranti, timidamente proposto da Italia, Malta, Grecia e Spagna, sebbene anche questi Paesi abbiano il timore che ad un piano di solidarietà possa opporre il veto, l'ennesimo, il blocco polacco-ungherese¹⁴.

Di tutto ciò è consapevole il Presidente del Consiglio italiano che ha dichiarato, in appendice all'incontro dei ventisette: "Non aspettiamoci risultati trionfali in Europa. La trattativa è lunga...".

Qui non si tratta solo di una trattativa tra governi e posizioni che appaiono tra loro distanti, accomunati, però, dall'incapacità di gestire il fenomeno se non per garantire l'ordine pubblico, e, solo in via subordinata e residuale, per salvare vite umane.

Ancor meno emerge tra i governi la necessità di avviare una rifondazione del diritto umanitario ed universale, che restituisca all'Europa un ruolo smarrito da tempo: spazio e casa comune per una democrazia *panumana*, che dall'Europa possa irradiarsi e proiettarsi sui diversi continenti, a vantaggio di tutta la famiglia umana¹⁵.

Non si tratterà di affidare questo compito, che oggi appare "utopico", ai governi e ai capi delle nazioni, né ai responsabili delle diplomazie, né solo ad una generazione composta dalle *élites* intellettuali o da filantropici idealisti che si

¹³ Il regolamento di Dublino ha conosciuto tre diverse modifiche, da quando è stato approvato con Regolamento 2003/343/CE ed adottato in Italia nello stesso anno, dal governo Berlusconi. L'ultimo il Dublino III, adottato con Regolamento 2013/604/Ce è stato approvato nel gennaio 2013, ed entrato in vigore il 19 luglio dello stesso anno. Si basa sugli stessi principi previsti nei due precedenti Regolamenti: il primo Stato membro in cui viene registrata la richiesta di asilo è responsabile di essa; la seconda conseguenza è che il Paese di ingresso, che accoglie la persona migrante, dovrà garantirgli protezione ed è nello stesso Paese che dovrà costruire il proprio futuro. Il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) hanno da tempo segnalato che il Regolamento impedisce i diritti legali e il benessere personale dei richiedenti asilo, compreso il diritto ad un equo esame della loro domanda di asilo e, ove riconosciuto, alla loro protezione effettiva. Esso conduce ad una distribuzione ineguale delle richieste di asilo e ad un regime di accoglimento distinto tra i diversi Paesi. Accanto al regolamento di Dublino, vige ancora il Regolamento Eurodac, che ha consentito di raccogliere in una banca dati, le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei migranti. Anche questo Regolamento appare superato ed inefficace. La Commissione europea, presieduta da Ursula von der Leyen ha presentato il 23 settembre 2020, il nuovo Patto sulla migrazione e sull'asilo, il cui obiettivo è quello di promuovere una *governance* più forte ed integrata che veda la gestione degli arrivi più proporzionata, efficiente e sostenibile.

¹⁴ «Avvenire» del 25 giugno 2015, 5.

¹⁵ A. PAPISCA, *Verso un diritto panumano*, in C. CARDIA (a cura di), *Anno duemila: primordi di una storia mondiale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 141 ss.

muovono senza sentire il bisogno dell'incontro e del dialogo con coloro che abbiano opinioni ed esperienze diverse.

Il sogno di una comunità umana riconciliata – che impari l'arte della pace, alternativa all'arte della guerra; l'arte di custodire il creato, che ci sostiene, alimenta e dà vita; l'arte di riconoscere alle diverse religioni la comune matrice e l'impronta che a tutte e a ciascuna è stata affidata da Dio e che comporta che mai nessuna violenza può essere compiuta nel nome, pur diverso, di Dio stesso; che impari l'alfabeto dell'accogliere sempre ogni uomo e donna, cui è riconosciuto primariamente il diritto ad abitare ogni angolo della terra, a muoversi da un continente all'altro, e sempre mantenendo il diritto ad una dignitosa esistenza – potrà generarsi solo “dal basso”, da donne ed uomini che daranno ascolto alla voce della coscienza, parte inviolabile ed autentica, che invita, se accolta, a riconoscere nell' “altro” il proprio volto.

Anche sui diritti inalienabili ed assoluti per ogni uomo, Papa Francesco, ancora nell'ultima Enciclica, ci ricorda che “è possibile desiderare un pianeta che assicuri terra, casa e lavoro a tutti”¹⁶.

I diritti alla pace e alla cooperazione, al pluralismo religioso, alla cura e alla custodia della terra malata, come ad una madre la cui salute è gravemente compromessa e i cui effetti disastrosi già sono da tempo visibili, potranno costituire le fondamenta per un nuovo Patto, diverso da quello del 1948 che generò la Dichiarazione Universale, che si prefigga la missione di elaborare e diffondere una *Costituente per la terra e gli uomini che la abitano*, che, come una *Magna Charta* del ventunesimo secolo, possa garantire a livello universale i diritti umani e i diritti ad una terra ospitale. In questa direzione stanno muovendo i primi passi Ferrajoli¹⁷ e La Valle¹⁸, con tanti uomini e donne, tutti guidati dal Magistero autenticamente evangelico di Papa Francesco¹⁹.

Occorre, infatti, ri-pensare al diritto internazionale, a partire dai diritti universali dell'uomo, generati dall'impegno delle Nazioni dopo la catastrofe della seconda guerra mondiale, che da tempo, però, non sono più diritti effettivamente acquisiti e garantiti a livello universale: quel diritto *post*-bellico che si reggeva

¹⁶ Cfr. Enciclica *Fratelli tutti*, n. 127, in *www.vatican.va*. Su diritti alla terra, alla casa e al lavoro, indicati da Papa Francesco come diritti assoluti negli incontri con i Movimenti popolari di tutta la terra, cfr. A. MANTINEO, *Il cammino della Chiesa per una rinnovata dottrina sociale: dal diritto di proprietà ai diritti sacri alla terra, alla casa, al lavoro*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 9, 2018, pp. 1 ss.

¹⁷ Cfr. L. FERRAJOLI, *Perché una Costituzione della terra?*, Torino, Giappichelli, 2021. Cfr., altresì, L.M. Guzzo, *Dalla E-democracy di Asimov alla Costituzione della terra: il taglio dei parlamentari e la prospettiva di un costituzionalismo oltre lo Stato*, in «Ordines», 2 (2020), pp. 1 ss.

¹⁸ Cfr. R. LA VALLE, *Ora si può*, Torino, Giappichelli, 2021.

¹⁹ Consulta il sito *www.costituenteterra.it*.

sul presupposto giuridico della sovranità degli Stati che solo attraverso un Patto internazionale sceglievano di auto-limitare la sovranità di ciascuno per assicurare la pace e la cooperazione fra ordinamenti diversi, non appare più il presupposto sufficiente, in un mondo globalizzato e interconnesso, a diffondere eguaglianza e pari opportunità all'umanità laddove si nasce e si vive. E se il diritto internazionale è stata una conquista delle Nazioni risorte dalla morte di un conflitto mondiale, conclusosi con le bombe atomiche, oggi si rende necessario che dal basso, dai popoli, ossia dalle piccole comunità, dai gruppi, dai movimenti civili e religiosi, dalle istituzioni di formazione culturale, anche universitarie, si levi l'anelito a una costituzione della terra che metta al centro dei diritti, come architrave, la difesa dei poveri e dei migranti. Sarà per questo un cammino difficile e lungo, ma per ragioni diverse da quelle indicate dal presidente del Consiglio italiano, prima richiamate.

Oggi, infatti, il cammino è cominciato e già si sentono le voci di coloro che non vogliono accettare la situazione disumana come si presenta.

E con riferimento proprio a quelle esperienze che valorizzano l'incontro con le persone migranti, perché le ritengono preziose e necessarie per ricostruire legami di umanità e di fraternità, si vogliono qui ricordare solo alcune prassi virtuose che hanno nel mediterraneo e nelle regioni che su questo lembo di mare si affacciano, il loro laboratorio politico e culturale.

Pensiamo, innanzitutto, ai corridoi umanitari, organizzati da comunità di laici, da chiese, da volontari, che hanno consentito si potesse sperimentare come fuggire da teatri di guerra, fame, carestie, discriminazioni sia possibile senza sottoporre le persone migranti ad ulteriori violenze dei trafficanti²⁰ e senza tentare vie pericolose di terra o di mare, per essere poi ricacciati indietro²¹.

O, per restare ancora ad esperienze sempre più consolidate che stanno radicandosi nel nostro Meridione, si pensi ai percorsi di integrazione in cui vengono coinvolti giovani provenienti dai Sud del mondo, accanto a studenti dei Paesi del primo mondo, impegnati nei processi di formazione universitaria e *post*-universitaria, che favoriscono il dialogo fecondo fra saperi e competenze e che arricchiscono il bagaglio umano e professionale non solo dei migranti ma anche dei giovani del nostro occidente²².

²⁰ Cfr. L. BAGNOLI, *Contrabbandieri del mediterraneo, le strutture criminali che trafficano uomini, droga, sigarette ed armi*, in Centro studi Idos e Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit., pp. 55 ss.

²¹ Cfr. P. NASO, *I corridoi umanitari: Da best practice a policy*, in Centro ricerche Idos e Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit., pp. 142 ss.

²² Cfr. S. BERLINGÒ, *La ricchezza dell'intercultura nell'esperienza locale*, in «La Chiesa nel tempo», 1 (2004), 110 e ss. Id., *Laicità «pos-moderna» nella nuova Europa: un itinerario performativo*

O, infine, a quelle minoritarie esperienze di accoglienza di minori stranieri in famiglia, e alla presa in carico di piccoli nuclei famigliari, che è resa possibile nella chiesa italiana da quelle parrocchie ove si è presa sul serio la proposta di Papa Francesco di aprire «ogni parrocchia, ogni comunità religiosa, ogni monastero, ogni santuario d'Europa» ed ogni famiglia pronti ad accogliere, un nucleo di persone migranti²³.

Questi esempi pragmatici ci ricordano che è possibile provare altre strade, rispetto al respingimento e all'esclusione e alla condanna a morte dei migranti. Strade che si dipanano dal nostro Sud, che possono diventare paradigmatiche per superare la sfida.

E “in una congiuntura così complicata ed impegnativa” il messaggio pronunciato da Papa Francesco, in occasione dell'evento “Mediterraneo, frontiera di pace” ha ricordato che “il *mare nostrum*” è «il luogo fisico e spirituale nel quale ha preso forma la nostra civiltà, come risultato dell'incontro di popoli diversi». E prosegue:

ai nostri giorni, l'importanza di tale area non è diminuita in seguito alle dinamiche determinate dalla globalizzazione, al contrario, quest'ultima ha accentuato il ruolo del mediterraneo, quale crocevia di interessi e vicende significative dal punto di vista sociale, politico, religioso ed economico²⁴.

Sì che si possa immaginare, con Morin, che “mediterraneizzando” il pensiero contemporaneo si renda possibile trasformare questo mare, da luogo di morte e di conflitti, a incrocio di sapienze²⁵. Perché uno “spazio meticcio, multiculturale

dell'amicizia (euro)mediterranea?, in «Ordines», 1 (2021), in cui l'A. richiama come fatti positivi che investono l'area del Mediterraneo, l'attivazione di un corso di laurea in Mediatori per l'intercultura e la coesione sociale in Europa (MICSE), di cui ai programmi del FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione), presso l'Università per stranieri “Dante Alighieri” di Reggio Calabria, e nell'ottica di un processo costituente per una nuova Europa, l'attivazione del Corso di dottorato in Ordine giuridico ed economico europeo, presso l'Università degli studi *Magna Graecia* di Catanzaro.

²³ Il messaggio richiamato di Papa Francesco è stato, per la prima volta, espresso all'*Angelus* del 6 settembre 2015, trovasi in www.vatican.va. Esperienze concrete di accoglienza coordinate dalla Caritas, a seguito del progetto nazionale di accoglienza e integrazione, denominato “Rifugiato a casa mia”, sono richiamate da N. Basile, *Accoglienza ed integrazione: esperienze possibili. La Caritas diocesana di Messina racconta alcune storie*, in «Horeb», 1 (2020), pp. 83 ss. Cfr., per i riflessi che i pronunciamenti di Papa Francesco possono produrre sugli enti religiosi, L.M. GUZZO, *Valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti ecclesiastici e accoglienza: una prospettiva di diritto canonico*, in «Il Dir. Eccl.», 3-4 (2006), pp. 517-530.

²⁴ Il discorso di Papa Francesco, tenuto il 23 febbraio 2020, è richiamato in S. BERLINGÒ, *Lai-cità «pos-moderna» nella nuova Europa*, cit., pp. 6 ss. Cfr., altresì, A. FERRARI, *Pour une agora politique partagée autour de la méditerranée*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 12 (2019), pp. 1 ss.

²⁵ Cfr. E. MORIN, *Pensare il mediterraneo. Mediterraneizzare il pensiero. Da luogo di conflitti a incrocio di sapienze*, Trapani, Il pozzo di Giacobbe, 2019.

e plurireligioso” può consentire di impiantare una “tenda della pace” che sia accogliente per ogni uomo²⁶.

2. GUARDIAMO, PERÒ, ALLA DRAMMATICA REALTÀ

È ancora necessario, però, guardare alla realtà ed indignarsi per il degrado che stanno producendo i governi attuali, con la complicità di troppi che si gira il capo dall'altra parte per non vedere la morte di milioni di persone.

L'Europa tutta, da tempo, ha indossato una maschera che la rende cieca di fronte a quei drammi.

Giungono opportune, perciò, le riflessioni del Presidente Mattarella, espresse nell'incontro con Macron, e con gli studenti della Sorbona, secondo il quale se pure l'Europa si è riscattata nella gestione della pandemia, nell'incapacità di governare l'immigrazione mostra «un *vulnus* per la coscienza europea»²⁷. E rimane un *vulnus* grave che compromette gli stessi valori su cui poggiano le istituzioni comunitarie, che sembrano vacillare.

Un *vulnus* che già Papa Francesco aveva segnalato nel suo discorso al parlamento europeo rappresentando il mondo “sempre più interconnesso e globale e perciò meno “eurocentrico”. E, pur guardando all'Europa “vecchia, senza speranze”, raccomandava

l'incoraggiamento a tornare alla ferma convinzione dei Padri Fondatori dell'Unione europea, i quali desideravano un futuro basato sulla capacità di lavorare insieme per superare le divisioni e per favorire la pace e la comunione di tutti i popoli... Al centro di questo ambizioso progetto politico vi era la fiducia nell'uomo, non tanto in quanto cittadino, né in quanto soggetto economico, ma nell'uomo in quanto persona dotato di una dignità trascendente²⁸.

Se, poi, si tentasse di allargare lo sguardo sul fenomeno per mirarne la dimensione globale e ci si accosti ad un'altra area geografica più lontana, interessata allo stesso fenomeno, quella che dal centro e sud America in cui si mettono in cammino milioni di uomini, donne e bambini verso la meta agognata costituita

²⁶ Cfr. Papa Francesco, Napoli 21 giugno 2019.

²⁷ Cfr. *La Repubblica*, 6 luglio 2021.

²⁸ In *www.vatican.va*. Si v., per una ricostruzione puntuale, S. Montesano, *(Ri)pensare l'Europa. L'idea di Unione secondo J.M. Bergoglio. Brevi riflessioni*, in A. MANTINEO, L.M. GUZZO (a cura di), *Il Papa venuto dalla «fine del mondo» per la Chiesa del terzo millennio*, Padova, Cedam, 2020, pp. 1-29.

dagli Stati Uniti²⁹, ha molto impressionato il discorso che la vice-Presidente di quel Paese ha tenuto nel suo primo viaggio in Guatemala, in cui, è sembrata riproporre il punto di vista del Presidente Trump, sfiduciato dal voto del novembre 2020, ripetendo il mantra blasfemo «restate a casa tutti coloro che stanno pensando di fare quel pericoloso viaggio verso il confine tra il Messico e gli Stati. Non venite, non venite. Continueremo a rafforzare le nostre leggi e mettere in scurezza la nostra frontiera. Scoraggiare l'immigrazione illegale resta la nostra priorità. Credo che se verrete ai nostri confini sarete respinti»³⁰. Aggiungendo, che per gestire il fenomeno, occorre affrontare le cause delle migrazioni, individuandole, però, in fattori solo endogeni, quali la corruzione e la mancanza di opportunità economiche.

Incisivo e molto critico quanto dichiarato a tal proposito dalla giovane deputata del Congresso Ocasio Cortez: «cercare asilo al confine su qualsiasi confine Usa è una modalità legale. Per decenni, gli Usa hanno contribuito a cambi di regime e alla destabilizzazione in America latina. Non possiamo aiutare a dare fuoco alla casa di qualcuno e poi accusare coloro che da essa scappano». «Occorre cambiare la nostra politica estera, la nostra politica commerciale, la nostra politica carceraria ai confini, la nostra politica ambientale, in modo da affrontare alla radice le cause delle migrazioni»³¹.

La giovane deputata richiama una delle cause più profonde delle migrazioni di massa: la logica predatoria e colonizzatrice che le nazioni più ricche e forti hanno attuato, soprattutto negli ultimi duecento anni, e che ha determinato le grandi migrazioni che hanno investito tutti i continenti: dall'Europa, all'Africa, dal Sud e Centro America, all'Asia.

Ed anche oggi, i flussi migratori attraversano tutte le rotte di mare e di terra, e tutti i continenti e riguardano milioni di persone, che si muovono da guerre, fame per carestie e siccità, persecuzioni, discriminazioni anche religiose o di genere³².

Le considerazioni della deputata statunitense vengono rilanciate e fatte proprie da suor Alessandra Smerilli, nominata di recente sottosegretaria del dicastero per lo Sviluppo umano integrale. L'economista ha sottolineato come, in parti-

²⁹ Cfr. D. BATTISTESSA, *Migrare dal "triangolo nord" agli Usa: una carovana di sogni e speranze contro il muro di Donald Trump*, in Centro studi Idos e Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit., pp. 63 ss.

³⁰ Cfr. «Adista, Segni nuovi», 23, p. 9.

³¹ Cfr. *La Repubblica*, 8 giugno 2021.

³² Cfr. A. RICCI, *Demografia, sviluppo e migrazioni nel mondo: un nesso problematico*, in Centro ricerche Idos e Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit., pp. 23 ss.; M. MARANO, *Crisi ambientali e migrazioni forzate: gli sfollati ambientali superano i rifugiati politici*, cit., pp. 59 ss.

colare, la finanza e i gruppi che la detengono abbiano contribuito a costruire muri tra gli Stati e all'interno di essi fra poveri e ricchi, rinunciando a ogni funzione inclusiva – come quella, ad esempio, di fornire i mezzi a coloro che si propongono progetti sostenibili di economia e di lavoro – diventando finanza speculativa: “si pensi alle operazioni speculative sui generi alimentari, che rischiano di lasciare interi paesi senza accesso al cibo a causa degli aumenti dei prezzi. E i poveri sono costretti a migrare. Si pensi alle crescenti diseguaglianze economiche, tecnologiche e di accesso alle cure. Fino a quando la logica prevalente rimarrà “cosa è meglio per me” e non “quale è la mia parte in un'azione che sarà il meglio per noi tutti e per la nostra casa comune, non sarà possibile sanare un'economia malata”; e, aggiungiamo noi, nessun muro, nessun ostacolo, potrà impedire ai milioni di persone di mettersi in viaggio ed emigrare.

Così, le ultime stime dell'agenzia Onu Unhcr/Acnur, nel suo rapporto indica in 1,47 milioni le persone rifugiate da reinsediare.

“Nonostante la pandemia, guerre e conflitti continuano ad infuriare in tutto il mondo, costringendo alla fuga milioni di persone e impedendo loro di tornare alle loro case”, ha detto l'assistente dell'Alto Commissario, Gillian Triggs: «con l'aumento dei bisogni umanitari di gran lunga superiori alle soluzioni, facciamo appello agli Stati affinché rendano disponibili più posti di reinsediamento per i rifugiati, le cui vite sono in pericolo».

Le proiezioni per il 2022 si basano su diverse valutazioni dei bisogni di protezione e dei profili a rischio delle popolazioni di rifugiati, a livello globale.

Per il sesto anno consecutivo, i rifugiati siriani sono quelli con maggiore necessità di reinserimento, seguiti dai rifugiati della Repubblica democratica del Congo, del Sud Sudan, dell'Afghanistan e dell'Eritrea.

Come effetto della pandemia, molte persone che sono costrette alla fuga, si trovano ora in una povertà accresciuta, da indigenza e rischi di sfruttamento, traffico, violenza sessuale e di genere, lavoro minorile, matrimoni precoci, arresti arbitrari, detenzione, deportazione e respingimento.

Tra i casi presentati dall'Unhcr, vi sono rifugiati con necessità di protezione legale e fisica, sopravvissuti alla violenza, donne ed adolescenti e bambini, persone Lgbtqia+ a rischio, persone con esigenze mediche o che si trovano in circostanze e condizioni precarie.

Ancora Gillian Triggs fa sapere che “quasi il novanta per cento dei rifugiati del mondo sono ospitati in paesi in via di sviluppo, che erano già in affanno prima della pandemia e che sono ora costretti a fare i conti con il peggioramento delle condizioni umanitarie sia per le comunità locali che per quelle sfollate”.

Ancora a causa dell'impatto della pandemia e del numero limitato di posti messi a disposizione dagli Stati, il reinserimento dei rifugiati è crollato ai livelli più bassi, mai registrati negli ultimi due decenni, sebbene il numero di persone costrette alla

fuga sia aumentato. Nel 2020, meno di trentacinque mila rifugiati su venti milioni e settecento mila della popolazione in fuga, sono stati reinsediati. Nello stesso 2020 con la chiusura delle frontiere, indotta dalla pandemia da covid e a causa delle restrizioni imposte agli spostamenti si è resa necessaria una sospensione temporanea di molte operazioni di reinserimento, con paesi che stanno ancora lottando per essere ricettivi nei confronti dei rifugiati. Perché il reinserimento è uno strumento di protezione che salva la vita dei rifugiati che si trovano in paesi in condizioni di estrema vulnerabilità, ma è anche un modo tangibile per gli Stati di farsi avanti e contribuire a condividere questa responsabilità³³.

Si rendono necessarie alcune considerazioni di carattere generale sul fenomeno migratorio in Italia.

Il ricco ed analitico *Dossier statistico immigrazione 2019*³⁴, nel presentare, tra l'altro, i dati relativi all'Italia, rilevava che la popolazione straniera non fosse in espansione e che nel 2018 fosse «cresciuta fisiologicamente del 2,2%, arrivando a cinquemilioni e duecentocinquantacinque mila residenti in Italia, pari all'8,7% di tutti gli abitanti del Paese». «Le nuove presenze di immigrati si sono ... ridotte in Italia, tanto per la perdurante chiusura dei canali regolari di ingresso per lavoratori non comunitari che dall'estero intendano stabilirsi nel paese, quanto per gli accordi con La Libia del 2017, stretti sia con i due governi in conflitto, sia con i clan che gestiscono il traffico e la tratta di migranti, per arrestare i flussi di questi ultimi lungo la rotta del mediterraneo centrale»³⁵.

Solo questi essenziali dati ci riportano ad una realtà, costituita dalla presenza reale di persone migranti in Italia, ben diversa e ben lontana dalla rappresentazione che da tempo viene data del fenomeno³⁶, con cui si vuole alimentare la paura di una invasione montante, accompagnata da processi irreversibili di una islamizzazione dell'Italia e dell'Occidente³⁷, che giustifica paure ed isterie collettive, quando non fomenta odio razziale e xenofobo³⁸.

Effetto delle politiche di respingimento adottate nel nostro Paese, sono anche

³³ I riferimenti al rapporto di Unhcr trovano in *Avvenire*, 25 giugno 2021.

³⁴ Centro Studi e ricerche Idos e Centro Studi Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Cfr. A. SCIALDONE, *Gli atteggiamenti di europei ed italiani verso l'immigrazione. Una nota sui dati dell'European Social Survey*, in Centro ricerche Idos e Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit., pp. 80 ss.

³⁷ Cfr. E. PACE, *Islam in Europa: il lessico dell'islamofobia*, in Centro studi Idos e Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit., 85 e ss.

³⁸ Cfr. P. ANDRISANI-V. LAI, *Demonizzazione e odio contro i migranti nei canali di comunicazione: il capro espiatorio è servito*, in Centro ricerche Idos e Confronti (a cura di), *Dossier statistico immigrazione*, cit., pp. 252 ss.

le modifiche introdotte al sistema di accoglienza, tutte scivolote verso una “deriva securitaria” con cui si vuole arginare il fenomeno, quasi disconoscendolo, aggiungendo dolore, sofferenza e discriminazione³⁹.

E le strutture predisposte per la loro accoglienza, con il superamento di quel modello costituito dagli Sprar, che era stato progettato per relazioni dirette e personali tra operatori socio-sanitari e legali, a favore di piccoli gruppi di persone migranti⁴⁰, in special modo nuclei famigliari, appaiono ora inadeguate a garantire diritti essenziali a ciascuna persona umana, che, anzi, viene spesso sottoposta a pressione per guadagnare riconoscimento, tanto che si possa parlare di un vero e proprio contenzioso amministrativo, causa di disagi profondi e laceranti⁴¹.

E tornando alla situazione globale, sorprende e preoccupa come il cambio di guardia nella Presidenza degli Stati Uniti non abbia prodotto alcuna conseguenza nella possibilità di affrontare in modo nuovo la sfida delle migrazioni, né sia stata messa in dubbio la chiusura delle frontiere e l'abbattimento dei muri costruiti per fronteggiare il fenomeno planetario. Si sarà mai capaci di comprendere che nelle migrazioni oggi si gioca il destino dell'umanità, delle democrazie, della civiltà del diritto e di quello universale?

Un ruolo nuovo e decisivo può essere svolto da questa vecchia Europa se sa riconoscere la necessità di ripensare alla sua autentica vocazione di continente in cui il diritto vivente può rigenerarsi per flettersi fino a comprendere ed includere non già coloro che abbiano acquisito lo *status* di cittadini. Tale nozione è superata perché retaggio di una cultura giuridica chiusa, escludente, appannaggio codificato dalla rivoluzione francese ad oggi, delle “classi” portatrici di diritti ed interessi ma nel contesto di una concezione dello Stato nazionale, al più esteso fino a trasferire quella condizione privilegiaria a coloro che fossero compresi nel novero dell'Europa, “legati” soprattutto dalle esigenze economiche dei mercati.

Una Europa che ora, invece, è chiamata a definire, e per il futuro prossimo, un diritto cosmopolita dell'ospitalità che porti al superamento del concetto di sovranità chiusa per divenire “sovranità ospitale ed inclusiva”⁴² e anticipi quella condizione nuova ed originale dell'essere *cittadini del mondo*, tutti ospiti e tutti ospitali.

³⁹ Una ricostruzione puntuale sui cambiamenti legislativi ed amministrativi adottati dagli ultimi governi in Italia, si trova in S. Montesano, *L'identità (religiosa) della persona migrante e l'accoglienza in Italia, tra le derive securitarie e le politiche di integrazione civica. Brevi considerazioni*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2 (2021), pp. 1 ss.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Cfr. L. BONZANO, *Detenzione amministrativa e abusi*, in Caterina Peroni e Simone Santorso (a cura di), *Per uno Stato che non tortura*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2015, pp. 125-138.

⁴² Cfr. A. FERRARI, *L'ospitalità del diritto o dell'impervio cammino della dignità umana*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 12 (2020), pp. 44-61.

3. CREARE UNA FRATERNITÀ UNIVERSALE È POSSIBILE

Ci consola e ci sprona ad immaginare un futuro diverso, “altro”, tutto il Magistero di Papa Francesco, il quale fin dalla sua elezione, dal nome stesso che ha scelto per il suo alto ministero, vuole riportare il Vangelo al centro della vita della Chiesa e nella sua essenzialità di messaggio universale di Amore, si vuole rivolgere costantemente a ogni uomo, al di là della fede personale, fuori dall’ambiente angusto del *tempio*.

Egli propone per sé, per la Chiesa tutta, l’opzione preferenziale dei poveri, perché i poveri e gli esclusi sono stati chiamati in primo luogo da Gesù di Nazaret per la festa della convivialità e perché la Chiesa stessa diventi povera perché sia credibile⁴³.

E tutto il Suo Magistero – dall’esortazione *Evangelii gaudium* all’enciclica *Laudato si* e all’enciclica *Fratelli tutti*, come un trittico che è insieme teologico, politico e sociale⁴⁴ – ha al centro della Sua riflessione i poveri, gli scarti, gli esuberanti, i migranti, che abitano la terra e sembrano condannati alla *globalizzazione dell’indifferenza*⁴⁵.

Difficile, ma possibile, riportare tutta l’umanità a riconoscersi come una unica fraternità. Uno dei passaggi chiave del messaggio di Papa Francesco per la giornata del migrante e del rifugiato ci apre, in particolare, ad un diverso orizzonte, quello in cui la chiesa è chiamata a vivere la propria *cattolicità* e cioè l’universalità, in termini pragmatici e non solo teorici, misurandosi con la varietà della famiglia umana attraverso l’incontro con i migranti, i rifugiati, gli esclusi:

«Nell’incontro con le diversità degli stranieri, dei migranti, dei rifugiati e nel dialogo interculturale che ne può scaturire ci è data l’opportunità di crescere come Chiesa, di arricchirci mutuamente. In effetti, dovunque si trovi, ogni battezzato è a pieno diritto membro della comunità ecclesiale locale, membro

⁴³ Papa Francesco, già qualche giorno dopo la sua elezione, nell’incontro con i rappresentanti del mondo dell’informazione, il 16 marzo 2013, ebbe ad esclamare: “Ah, come vorrei una chiesa povera e per i poveri”. La scelta preferenziale dei poveri è contenuta già nell’Esortazione Apostolica *Evangelii gaudium*, n. 198, e richiamata in tutti i documenti successivi.

⁴⁴ Cfr. A. SPADARO, *Come tra i fiori la rosa, così regnerà Filadelfia, città dei fratelli*, in FRANCESCO, *Fratelli tutti. Sulla fraternità e l’amicizia sociale*, Venezia, Marsilio, 2020, pp. 9-47.

⁴⁵ Cfr. Esortazione Apostolica *Evangelii gaudium*, n. 54. Questa logica dell’indifferenza che caratterizza i sistemi politici e che coinvolge tanta parte di umanità, viene ripresa e da essa si prende le distanze, denunciando “l’inequità ambientale”, nell’Enciclica *Laudato si*, nn. 48, 49, 50. Ed, ancora, si denuncia come l’indifferenza globale ostacoli la fraternità umana, nell’Enciclica *Fratelli tutti*, in cui mentre si propone “il sogno di costruire insieme la giustizia e la pace... come utopia di altri tempi...” il Papa osserva “un’indifferenza di comodo, fredda e globalizzata... (che fa) credere che possiamo essere onnipotenti e dimenticare che siamo tutti sulla stessa barca”.

dell'unica Chiesa, abitante nell'unica casa, componente dell'unica famiglia».

Tuttavia, afferma papa Francesco

il tempo presente ci mostra che il noi voluto da Dio è rotto e frammentato, ferito e sfigurato. E questo si verifica specialmente nei momenti di maggiore crisi, come ora con la pandemia... I nazionalismi chiusi e aggressivi e l'individualismo radicale sgretolano o dividono il noi, tanto nel mondo quanto all'interno della Chiesa. E il prezzo più alto lo pagano coloro che più facilmente possono diventare gli altri: gli stranieri, i migranti, gli emarginati, che abitano le periferie esistenziali.

Ed è qui ed ora, che, invece, si può costruire un mondo "altro", perché, anche secondo il Papa:

il futuro delle nostre società è un futuro "a colori" arricchito dalle diversità e dalle relazioni interculturali. Per questo dobbiamo imparare oggi a vivere insieme, in armonia e pace...

Ecco quale sia stata la condizione vissuta con il battesimo della Chiesa nella pentecoste, dalla gente di Gerusalemme nel giorno in cui l'annuncio della salvezza è dato dalla discesa dello Spirito Santo: «Siamo parti, medi, elamiti, abitanti della Mesopotamia, della Giudea e della Cappadocia, del Ponto e dell'Asia, della Frigia e della Panfilia, dell'Egitto e delle parti della Libia vicino Cirene, romani qui residenti, ebrei e proseliti, cretesi e arabi e li udiamo parlare nelle nostre lingue delle grandi opere di Dio». Per realizzare l'ideale della "Nuova Gerusalemme", però, osserva Papa Francesco, è necessario abbattere i muri che ci separano e costruire ponti:

in questa prospettiva, le migrazioni contemporanee ci offrono la possibilità di superare le nostre paure per lasciarci arricchire dalle diversità del dono di ciascuno. Allora, se lo vogliamo, possiamo trasformare le frontiere in luoghi privilegiati di incontro, dove può fiorire il miracolo di un noi sempre più grande.

La prospettiva per superare la sfida delle migrazioni contemporanee è offerta dal Papa non già solo come esigenza ecclesiological e interna all'identità della Chiesa medesima e delle religioni. Egli, come altre volte, si propone in un atteggiamento dialogico con la contemporaneità e con le donne e gli uomini di oggi, al di là del loro credo religioso ed appartenenza culturale. Per questo, ancora di recente ha voluto incontrare il Grande Imam Ahmad Al Tayyeb, ad Abu Dhabi e con lui ha sottoscritto il documento di fraternità⁴⁶, che ha anticipato e posto le basi per la promulgazione dell'enciclica *Fratelli tutti*.

Per questo, nel recente viaggio in Irak, il Papa ha voluto un incontro a Ur, da dove si mosse Abramo, il padre comune della fede islamica, ebraica, cristiana, in

⁴⁶ Può leggersi in www.vatican.va.

cui i capi di molte religioni hanno avvertito nella preghiera comune il richiamo all' impegno ad essere testimoni credibili ed autentici della comune vocazione all'unità del genere umano, al di là delle differenze religiose.

Oggi gli uomini si è ben lontani dal percepirsi come membri di una unica famiglia. E lo dimostrano in modo evidente le vicende dei profughi, dei rifugiati, di coloro che cercano una via di scampo da massacri, violenze, devastazioni, fame. Mentre la globalizzazione del denaro e dei mercati si è realizzata e, persino rafforzata con la pandemia, la libera circolazione delle persone è ben lungi dall'essere una realtà.

L'Enciclica *Fratelli tutti*, che è anche documento politico⁴⁷, nel senso più autentico del termine, caratterizzato da un "realismo utopico"⁴⁸ che viene offerto a tutta l'umanità che non si vuole rassegnare all'immanenza, oltre che dono del Magistero del Papa per la Chiesa, nel richiamo a riscoprire la fraternità universale come unica via per la *salus* di ogni uomo, invita a partire proprio dal riconoscere ai migranti questo diritto ad essere uomini e a guadagnare tale riconoscimento in ogni comunità umana e in ogni ordinamento, statale e internazionale.

Il Papa torna sulla questione degli ultimi della terra, i poveri e migranti, ponendo l'icona della parabola del buon samaritano⁴⁹ come l'architrave della riflessione, attorno alla quale si sviluppa tutta l'enciclica e che determina la stessa prospettiva per la quale ogni uomo è chiamato a farsi prossimo per l'altro, e tutti a prendersi cura degli altri: è questa la fraternità umana da costruirsi e a cui aspirare. Per questo, ai poveri si guarda, come ai migranti, e al fenomeno con occhi aperti, ossia con realismo e capacità critica. Ciò lo porta a ribadire come

l'ideale sarebbe evitare le migrazioni non necessarie e a tale scopo la strada è creare nei paesi d'origine la possibilità concreta di vivere e di crescere con dignità, così che si possano trovare lì condizioni per il proprio sviluppo integrale: Ma finché non ci sono seri progressi in questa direzione, è nostro dovere rispettare il diritto di ogni essere umano di trovare un luogo dove poter non solo soddisfare i suoi bisogni primari e quelli della sua famiglia, ma anche realizzarsi pienamente come persona. I nostri sforzi nei confronti delle persone migranti che arrivano si possono riassumere in quattro verbi: accogliere, proteggere, promuovere e integrare⁵⁰.

Sono verbi che comportano azioni, scelte politiche, di governo, non solo dei singoli Stati, ma nelle politiche globali.

⁴⁷ Cfr. A. SPADARO, in *Introduzione*, cit.

⁴⁸ Cfr. G. POMA, W. MINELLA, *Il realismo utopico per l'unico futuro possibile*, in «Adista, Documenti», 18 (2021), pp. 2 ss.

⁴⁹ FRANCESCO, *Fratelli tutti*, n. 56 ss.

⁵⁰ FRANCESCO, *Fratelli tutti*, n. 129.

Ciò però, lo vogliamo sottolineare, non presuppone, per il Papa, una delega affidata a coloro che abbiano responsabilità di governo mondiale e nazionale. Egli, infatti, ribadisce che

non si tratta di calare dall'alto programmi assistenziali, ma di fare insieme un cammino attraverso queste quattro azioni, per costruire città e paesi che, pur rispettando le rispettive identità culturali e religiose, siano aperti alle differenze e sappiano valorizzarle nel segno della fratellanza umana⁵¹.

Dicevamo come il Papa senta la responsabilità di indicare piste possibili di risposte da trovare dentro la sfida delle migrazioni. Egli le assume come esemplari, anche se non risolutive, soprattutto, se intraprese come azioni singole, ma, comunque sia, potrebbero, se applicate insieme, aprire una nuova fase che ci consenta di superare le continue emergenze. Sono risposte che il Papa stesso considera "indispensabili", "soprattutto nei confronti di coloro che fuggono da gravi crisi umanitarie". Egli indica come esempi:

incrementare e semplificare la concessione di visti; adottare programmi di patrocinio privato comunitario; aprire corridoi umanitari per i rifugiati più vulnerabili; offrire un alloggio adeguato e decoroso; garantire la sicurezza personale e l'accesso ai servizi essenziali; assicurare un'adeguata assistenza consolare, il diritto ad avere sempre con sé i documenti personali di identità, un accesso imparziale alla giustizia, la possibilità di aprire conti bancari e la garanzia del necessario per la sussistenza vitale; dare loro libertà di movimento e possibilità di lavorare; proteggere i minorenni e assicurare ad essi l'accesso regolare all'educazione; prevedere programmi di custodia temporanea o di accoglienza; garantire la libertà religiosa; promuovere il loro inserimento sociale; favorire il ricongiungimento familiare e preparare le comunità locali ai processi di integrazione⁵².

Mi sembra che le indicazioni essenziali espresse nell'Enciclica *Fratelli tutti* possano costituire la base su cui poggiare una nuova politica globale che mentre affronti la sfida delle migrazioni, possa preparare la strada ad un nuovo diritto umanitario universale.

Per questo obiettivo si rende necessario valorizzare in tutti i contesti, soprattutto negli ambienti educativi e formativi, compresi quelli universitari, l'interculturalità, ancor prima del dialogo religioso, come mezzi per avvicinare gli uomini, fare loro sentire e vivere l'esperienza dell' «essere tutti sulla stessa barca»⁵³, perché a partire dalle condizioni in cui è messa in pericolo la vita collettiva si

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² Cfr. FRANCESCO, *Fratelli tutti*, nn. 128-131.

⁵³ Il richiamo di Papa Francesco è al racconto di Marco, 4, pp. 35 ss., richiamato nella benedizione *urbi et orbi* del 27 marzo 2021, in www.vatican.va.

possa scoprire il dono della fraternità, generato dalla stessa figliolanza dall' unico Padre che ci vuole uniti.

Il Papa, infatti, richiama, come processo che prepara al dialogo interculturale ed interreligioso⁵⁴, il confronto tra le culture – tanto di quella che accoglie, quanto di quella che viene accolta:

Le varie culture, che hanno prodotto la loro ricchezza nel corso dei secoli, devono essere preservate, perché il mondo non si impoverisca. E questo senza trascurare di stimolarle a lasciar emergere da se stesse qualcosa di nuovo nell'incontro con altre realtà. Non va ignorato il rischio di finire vittime di una sclerosi culturale. Perciò abbiamo bisogno di comunicare, di scoprire le ricchezze di ognuno, di valorizzare ciò che ci unisce e di guardare alle differenze come possibilità di crescita nel rispetto di tutti⁵⁵.

In questo trovare le ragioni dello stare insieme, valorizzando le differenze e facendo leva su ciò che unisce ogni uomo ad altro uomo, sembra chiaro il tratto che collega il Magistero di papa Francesco a quello di Giovanni XXIII, il quale con questo atteggiamento di ascolto delle differenze seppe rinnovare la Chiesa con il Concilio Vaticano II. Poi rimasta a lungo lettera morta e a cui, invece, costantemente si richiama l'attuale Pontefice⁵⁶.

Il dialogo culturale, infatti, costituisce il contesto che favorisce nuove relazioni tra comunità umane, lo strumento con cui si possono avviare politiche di accoglienza ed integrazione.

Papa Francesco non manca, per altro, di denunciare che tra le cause della disumanità e degli egoismi tra Stati e uomini, vi sia accanto all'idolatria del mercato, quella dell' "imperialismo culturale". Esso si verifica quando la cultura di un Paese di fatto si vuole imporre sulla cultura di altri, diventando egemone. Afferma, a tal proposito, il Papa:

Sono le nuove forme di colonizzazione culturale ... Non dimentichiamo che i popoli che alienano la propria tradizione e, per mania imitativa, violenza impositiva, imperdonabile negligenza o apatia, tollerano che si strappi loro l'anima, perdono, insieme con la loro fisionomia spirituale, anche la consistenza morale e, alla fine, l'indipendenza ideologica, economica e politica... Si tratta di un modo efficace di dissolvere la coscienza storica, il pensiero critico, l'impegno per la giustizia e i percorsi di integrazione⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. A. MANTINEO, *Verso nuove prospettive del pluralismo religioso nel Magistero di papa Francesco?*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 7, 2011, pp. 1-31.

⁵⁵ Cfr. FRANCESCO, *Fratelli tutti*, n. 134.

⁵⁶ Cfr. A. MANTINEO, *Il ritorno al Concilio Vaticano II e l'aggiornamento del diritto ecclesiale nel tempo di Papa Francesco*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», rivista telematica, 9 (2017), pp. 1-48.

⁵⁷ Cfr. FRANCESCO, Enciclica *Fratelli tutti*, n. 14.

Così, accanto al dialogo culturale, si rende necessario il dialogo religioso che possa concorrere, per la sua parte, a declinare una “teologia dell’ospitalità”⁵⁸ nelle chiese e nel mondo.

Ci rimane da tornare sulle esperienze drammatiche dell’ultimo anno, che hanno reso necessario per il Papa ripensare al destino attuale dell’umanità che si dispera e che tra i flutti continua ad annegare⁵⁹, e che a causa del contagio del covid, è malata, in una terra, a sua volta, malata. Il Papa ricorda che:

la tragedia globale... ha suscitato per un certo tempo la consapevolezza di essere una comunità mondiale che naviga su una stessa barca, dove il male di uno va a danno di tutti. Ci siamo ricordati che nessuno si salva da solo, che ci si può salvare unicamente insieme⁶⁰.

Di fronte alla pandemia, come di fronte alla sfida delle migrazioni, non potremo apportare qualche rimedio di breve periodo, e solo qualche aggiustamento. Né si potrà tornare a fare finta di niente e lasciare che tutto rimanga così com’è.

Egli ha colto l’occasione che dalla pandemia siamo chiamati ad uscire se impareremo ad essere migliori.

Migliori anche nel trasformare il mondo, prendendoci cura gli uni degli altri.

Così, a chiudere tutta l’Enciclica, una invocazione che ci riporta alla persona migrante come ricchezza e volto di Dio:

Vieni Spirito santo! Mostraci la tua bellezza riflessa in tutti i popoli della terra, per scoprire che tutti sono importanti che tutti sono necessari che sono volti differenti della stessa umanità amata da Dio.

⁵⁸ Cfr. i saggi raccolti da M. DAL CORSO (a cura di), *Teologia dell’ospitalità*, Brescia, Queriniana, 2019.

⁵⁹ Cfr. AA.VV., *Con tutti i naufraghi della storia. La teologia dopo “veritatis gaudium” nel contesto del mediterraneo*, Trapani, Il pozzo di Giacobbe, 2019.

⁶⁰ Cfr. FRANCESCO, *Fratelli tutti*, § 32.

LA LIBERTÀ RELIGIOSA DEI MIGRANTI NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

Stefano Montesano

SOMMARIO: 1. Il migrante e il *suo* Dio. Il fattore religioso nei processi di accoglienza. – 2. L'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia. Il decreto legge n. 130 del 2020 e il (parziale?) ripristino dell'accoglienza integrata. Alcune considerazioni. – 3. Identità e libertà (religiosa) nel modello italiano di accoglienza. – 3.1. La libertà di culto negli spazi destinati all'accoglienza. Una breve rassegna dei profili normativi e amministrativi. – 4. Identità religiosa e inclusione. Alcune considerazioni conclusive.

1. IL MIGRANTE E IL SUO DIO. IL FATTORE RELIGIOSO NEI PROCESSI DI ACCOGLIENZA

La rilevanza del fattore religioso nell'ambito delle politiche di accoglienza e integrazione e, più in generale, nel complesso discorso migratorio, è un tema che solo di recente ha trovato un suo (specifico) profilo di studio nell'ambito delle riflessioni inerenti il multiculturalismo e l'impatto della multi-religiosità nelle società ospitanti.

D'altronde, parlare dell'incidenza del fattore religioso nei circuiti di accoglienza può risultare persino fuorviante laddove non si proceda a delineare il settore e/o lo spazio di accoglienza oggetto di analisi. È ben noto, infatti, che il sistema/modello di accoglienza, così come strutturantesi in Italia, si compone di differenti spazi destinati ad accogliere i migranti in relazione al loro *status* e alle relative *fasi* che caratterizzano l'*iter* amministrativo di accoglienza¹. Nonostante

¹ Il sistema di accoglienza in Italia si articola su più livelli e comprende una serie di sigle che identificano differenti fasi/condizioni di accoglienza riservati agli stranieri. Gli *Hubs* regionali sono strutture nelle quali i richiedenti protezione internazionale trovano collocazione per il tempo strettamente necessario alla formalizzazione della domanda di asilo. I CDA (Centri di accoglienza), istituiti con decreto legge n. 451/1995 (conv. in legge n. 563 del 1995), per far fronte alle situazioni di emergenza coinvolgenti gruppi di stranieri presenti sul territorio nazionale in condizione irregolare e privi di mezzi di sostentamento; i CPSA (Centri di Primo Soccorso e Assistenza), previsti nel d.P.R. n. 394 del 1999, al fine di fornire il primo soccorso, sanitario e materiale, agli immigrati, in attesa del loro stesso presso le altre strutture dell'accoglienza presenti sul territorio. I CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), istituiti con il d. lgs. n. 25 del 2008, sono strutture realizzate e destinate ai richiedenti asilo per il periodo strettamente necessario alla loro identificazione e/o all'esame della domanda di protezione internazionale da parte delle Commissioni Territoriali. I CAS

le differenze esistenti tra i suddetti spazi destinati ad ospitare i beneficiari/migranti, è possibile, tuttavia, trarre alcuni elementi di valutazione, relativamente agli ambienti e al contesto in cui il migrante vive la propria dimensione religiosa. Aspetto, questo, che risulta estremamente importante ove si pensi che nei processi di (ri-)emersione identitaria della persona, il richiamo fideistico-culturale e il ruolo dei gruppi religiosi possono contribuire a superare la genetica ostilità rinvenibile nelle comunità di insediamento².

La chiusura delle frontiere, il contrasto all'immigrazione "indesiderata" – tutta ancora qualificata come "clandestina" – e la crescente inclinazione, da parte delle istituzioni preposte, a "leggere" e regolamentare i processi migratori in ottica (prevalentemente) emergenziale, favorisce l'insorgere di tensioni (politiche e sociali) che incidono negativamente sulle politiche di asilo e di accoglienza³ pregiudicando la tenuta dei legami sociali che si instaurano tra i migranti e la comunità ospitante⁴. Proprio tale legame si proietta al centro della riflessione che ha per oggetto l'identità della persona migrante e, nello specifico, l'identità religiosa la quale delinea – insieme ad altri fattori – l'appartenenza della persona ad una dimensione di valori/fini utile (se non del tutto necessaria) per affrontare «l'esistenza ed integrarsi con l'universo di esperienza attraverso la creazione di una rete di azioni e relazioni intersoggettive»⁵. La stessa costruzione dell'identità implica, quindi, un articolato

(Centri di Accoglienza Straordinaria), disciplinati dal d.lgs. n. 142 del 2015, attivati dalle Prefetture per erogare i servizi di accoglienza ai richiedenti asilo nei casi in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti nei cc.dd. *Hubs* regionali (strutture dove trovano collocazione i migranti, per il tempo necessario alla formalizzazione della propria domanda di protezione internazionale) e della seconda accoglienza. I CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio), sono stati così rinominati dal decreto legge "Minniti-Orlando", n. 13 del 2017 (conv. con mod. dalla legge n. 46 del 2017). Tali centri hanno la funzione di trattenere il migrante in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione. In precedenza, hanno assunto la denominazione di CPTA (Centri di permanenza temporanei ed assistenza), istituiti dalla l. n. 40 del 1998 e, successivamente, di CIE (Centri di identificazione ed espulsione), secondo quanto stabilito dal d.l. n. 92 del 2008 (conv. con mod. dalla legge n. 125 del 2008).

² Per un approfondimento sul tema, si veda l'importante lavoro di M. AMBROSINI-P. NASO-C. PARAVATI (a cura di), *Il Dio dei migranti. Pluralismo, conflitto, integrazione*, Bologna, il Mulino, 2018.

³ Per una accurata ricostruzione storica del sistema pubblico di accoglienza in Italia e sulle conseguenze delle riforme del 2018, si veda M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione in Italia*, in M. GIOVANNETTI-N. ZORZELLA (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 821-851.

⁴ Il riferimento è alla così detta "accettazione interna" e al (contestuale) problema del riconoscimento dei legami sociali dei rifugiati. Riflette sul tema, M. AMBROSINI, *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Assisi, Cittadella Ed., 2017, pp. 77-80.

⁵ Così M. RICCA, *Diritto e religione. Per una pistemica giuridica*, Padova, Cedam, 2002, p. 67,

processo di elaborazione del sé nel rapporto con l'altro: un processo che diventa ancor più complesso ove si consideri che l'esperienza sociale, paradigmaticamente considerata, riguarda le dinamiche relazionali esistenti tra gruppi di individui che, pur condividendo il medesimo ambiente, si esprimono attraverso linguaggi e codici simbolici (spesso) inediti per la società ospitante⁶. Quest'ultima, d'altronde, appare assumere configurazioni (più o meno velatamente) ostili, innescando processi di contro-deduzione identitaria che colpiscono, prevalentemente, i profili fideistici e la relativa appartenenza etnico-confessionale⁷. Da ciò deriva una fragilità ontologica del diritto alla diversità (anche religiosa), la cui forma di rappresentazione si sostanzia nella tendenza ad esteriorizzare la propria valenza morale e giuridica, poiché colloca nell'*habitat* sociale valori e riferimenti di senso che rimandano a tradizioni giuridiche lontane dal (nuovo) contesto di approdo, rendendo ancor più difficile l'onere di traduzione giuridica delle istanze libertarie e identitarie reli-

il quale, richiamando la prospettiva di W. Kymlicka, evidenzia come «il problema del multiculturalismo all'interno delle odierne democrazie costituzionali non si riduce quindi alla conservazione più o meno folcloristica di usi gastronomici, costumanze o festività intese come epifanie e cifre sociali della diversità, ma investe direttamente i processi di integrazione e le modalità di declinazione dei principi aggregativi il corpo sociale sotto l'egida del diritto».

⁶ Sul punto, osserva M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013, p. 187 come proprio il linguaggio e il suo uso obbligano gli individui a crearsi un'identità, manifestando, in questo loro tratto, «una connotazione intrinsecamente normativa». Da questo punto di vista, si realizza un meccanismo per il quale la spinta obbligatoria che ci obbliga a creare «relazioni in grado di restituire la nostra identità», fa in modo che il linguaggio e il suo uso ci spingano a «imbastire rapporti intersoggettivi sempre nuovi». Di conseguenza, spiega l'A., «obbedendo alla signoria del linguaggio e alla sua spinta alla socializzazione, produciamo, nello stesso frangente, occasioni sempre rinnovate e diverse per alternarne i codici»; tale processo è dato dal fatto che «il continuo mutare dei contesti e dei rapporti intersoggettivi sollecita nuove offerte di senso, e con esse la creazione di nuovi *specchi* per riflettere il proprio Sé per mezzo di nuovi schemi linguistici».

⁷ Si pensi ad alcune leggi regionali adottate in materia di edilizia di culto: la legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 *Legge per il governo del territorio* (così come modificata, da ultimo, dalla legge regionale del 26 novembre 2019, n. 18); la legge della Regione Veneto n. 12 del 2016, modificativa della legge regionale n. 11 del 2004; la legge della Regione Liguria n. 23 del 2016, modificativa della legge n. 4 del 1985. Per un approfondimento sulla giurisprudenza amministrativa in materia di luoghi di culto, si veda N. MARCHEI, *Il diritto alla disponibilità degli edifici di culto*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 177-181. Per le ultime vicende riguardanti l'intervento della Corte costituzionale sulla legge regionale della Lombardia (legge n.12 del 2005 e smi), cfr. ID., *La Corte costituzionale sugli edifici di culto, tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5 del 2020, p. 75; G. CAROBENE, *La cosiddetta normativa "anti moschee" tra politiche di governance e tutela della libertà di culto*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 4 (2020), pp. 22-39.

giosamente e/o culturalmente orientate⁸. La difficoltà “soggettiva” di inserirsi nel nuovo contesto rischia di pregiudicare tanto il diritto all’*uguaglianza*, che quello alla *differenza*⁹, incidendo indirettamente sulle stesse tradizioni giuridico-religiose le quali agendo come flusso di informazioni comunicabili e comunicate, vedono comprometersi la loro intrinseca attitudine alla *commensurabilità*¹⁰. Da questo punto di vista, lo sguardo sulle politiche di accoglienza e integrazione, non può che rendersi necessario al fine di delineare il grado di sostenibilità politica del modello (?) di inclusione, con particolare riguardo ai *deficit* funzionali esistenti che rischiano di compromettere le prestazioni della democrazia costituzionale nel settore ordinamentale considerato.

2. L’EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA. IL DECRETO LEGGE N. 130 DEL 2020 E IL (PARZIALE?) RIPRISTINO DELL’ACCOGLIENZA INTEGRATA. ALCUNE CONSIDERAZIONI

La struttura normativa e amministrativa del sistema di accoglienza in Italia ha subito, nel corso degli ultimi trent’anni, diversi interventi legislativi che, in

⁸ Si richiama in questo senso l’*onere di traduzione* del lessico religiosamente e/o culturalmente fondato, in un linguaggio universalmente accessibile così come declinato nella prospettiva di J. HABERMAS, *Tra scienza e fede*, trad. it. a cura di M. CARPITELLA, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 35. Per una lettura critica delle tesi del filosofo tedesco, si veda C. MANCINA, *Laicità e politica*, in G. BONIOLO (a cura di), *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, Torino, Einaudi, 2006, pp.16-25. Per una ricostruzione in chiave critica della proposta habermasiana, crf. A. ROMEO, *Diritto, religioni, democrazia. La partecipazione democratica dei cittadini religiosi*, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali, Università “Magna Græcia” di Catanzaro, Milano, Giuffrè, 2016 pp. 149-220.

⁹ “Il diritto all’uguaglianza ha sempre reclamato che solo un trattamento uguale garantisce quel rispetto della dignità della persona che è presupposto indispensabile per costruire solidi legami sociali: un essere umano, tanto più quando si trova al di fuori del suo paese di origine, si sente riconosciuto pienamente come tale solo se viene trattato come gli altri. Il diritto alla differenza ha invece reclamato che bisogni diversi pretendono trattamenti diversi e che solo una considerazione della concreta situazione di svantaggio dell’uno o dell’altro gruppo sociale consente di programmare quegli interventi (“azioni positive”) che, pur essendo rivolte solo ad alcuni e non ad altri, sono indispensabili alla affermazione di una uguaglianza sostanziale”. Così A. GUARISO, *L’integrazione degli stranieri tra diritto all’uguaglianza e diritto alla differenza*, in *L’integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, Roma, Centro Studi e Ricerche IDOS, 2020, p. 76.

¹⁰ Considera la «commensurabilità» delle tradizioni giuridiche come una condizione necessaria per la sopravvivenza delle stesse, H.P. GLENN, *Tradizioni giuridiche nel Mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 92-99.

relazione ai contesti storico-politici di riferimento, hanno contribuito a frammentare un modello di accoglienza che, di fatto, stenta ancora a trovare una stabilità in termini di indirizzo politico-programmatico. Anche se le prime leggi in materia di immigrazione risalgono tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta¹¹, per poter parlare di vera e propria organizzazione del sistema di accoglienza occorrerà attendere la fine degli anni Novanta, un decennio nel quale le esperienze (politiche e civili) maturate (soprattutto) a livello locale durante la gestione delle diverse crisi umanitarie causate dai conflitti nella penisola balcanica, pur non avendo inciso sul *leit motiv* "securitario" della legislazione in materia, hanno innestato, nel tessuto socio-comunitario, prospettive inclusive e solidali che prenderanno una (seppur) timida forma organica a partire dal programma Azione Comune e dal PNA¹². Proprio le diverse "emergenze" che investono il territorio italiano a partire dai primi anni '90 fino alla cd. "emergenza Nord Africa" (2011-2014), avrebbero dovuto spingere le istituzioni ad affrontare il problema in termini strutturali e non di contingenza. Tale approccio, invece, ha generato politiche di contenimento repressivo, concepite come reazioni (intenzionalmente) stabilizzatrici dell'onda emotiva che, di volta in volta, ha alimentato

¹¹ Il riferimento è alla legge n. 39 del 1990, legge di conversione con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

¹² Il Progetto "Azione Comune" è stato avviato il 12 Luglio 1999. Si proponeva di istituire una rete di servizi di accoglienza su base territoriale, per rispondere all'emergenza kosovara. Attuato con il sostegno della Commissione Europea e del Ministero dell'Interno, si caratterizzava per la qualità degli interventi, con l'erogazione sei "servizi trasversali" quali l'assistenza medica e psicologica, l'orientamento sociale, la consulenza legale, il ricongiungimento familiare, la mediazione culturale, ecc.; inoltre, favoriva un innovativo modello di accoglienza che privilegiava centri di piccole e medie dimensioni, distribuiti su tutto il territorio nazionale e che rispondeva alle esigenze delle diverse categorie di beneficiari. Il Programma nazionale asilo (PNA), è stato avviato ufficialmente il 10 ottobre del 2000 con la stipula di un Protocollo di Intesa tra il Ministro dell'Interno, l'UNHCR e l'ANCI. Grazie al potenziamento dei servizi trasversali introdotti nel Progetto Azione Comune e all'adesione al Programma anche di comuni medio-piccoli in grado di garantire risorse per l'integrazione più mirate ai singoli beneficiari, il PNA, come è stato osservato, "(...) rappresenta la prima risposta strutturata e organica ai bisogni di coloro che presentano domanda d'asilo in Italia, proponendo un modus operandi radicalmente diverso rispetto al passato"; tutto ciò, si è reso possibile grazie alla definizione di un "(...) approccio non più incentrato esclusivamente sulla solidarietà ma orientato prioritariamente alla realizzazione di un sistema integrato di protezione che vede nell'accoglienza la prima tappa di un percorso basato su una qualificazione complessiva dell'offerta dell'accoglienza, sull'introduzione dei beneficiari sull'intero territorio nazionale". Cfr. N. PETROVI, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*, 3^a ed., Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 66-68 e pp. 71-72. Per un rapporto più dettagliato sui risultati conseguiti dal Progetto, si veda il *Rapporto Finale* del 2001, consultabile al seguente link: <http://web.tiscali/no-redirect-tiscali/azione-comune/>.

paure e fobie nell'opinione pubblica scatenate dai timori di una possibile "sostituzione etnica" o dalla temuta "islamizzazione" – peraltro ancora in voga – e alimentata da un'*islamofobia* non ancora sopita¹³. Non sorprende, quindi, il fatto che nelle principali misure legislative emanate a seguito delle "emergenze" non abbiano trovato spazio, soprattutto nei primi anni, indicazioni sulla costituzione di una rete nazionale di accoglienza né, tantomeno, l'affermazione di principi-quadro in materia di assistenza e integrazione, fattori che risultano, per lo più, lasciati alla libera e spontanea attività solidale da parte di gruppi e di associazioni presenti nelle comunità territoriali ospitanti. In sostanza, come è stato ben messo in evidenza, se la logica imporrebbe che all'approvazione di ogni legge sull'*immigrazione* ne segua una sull'*integrazione*, risulta difficile, per un paese che in mezzo secolo non si sia dotato di una efficiente ed efficace normativa del primo tipo "passare al gradino successivo", vale a dire ad una legge sull'*integrazione* in grado di caratterizzare efficacemente l'attuazione delle normative disciplinanti il fenomeno migratorio¹⁴. E tuttavia, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, il sistema di accoglienza in Italia ha trovato una sua specifica dimensione organizzativa, una rete territoriale piuttosto articolata e complessa, oggetto di diversi interventi legislativi negli ultimi decenni. Dopo il recepimento delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE – che hanno definito il nuovo Sistema europeo d'asilo, ivi comprese le modalità e le procedure di accoglienza – mediante l'approvazione del decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, il sistema di accoglienza ha subito ulteriori modifiche soprattutto negli ultimi anni tre anni. In particolare, il decreto legge n. 113 del 2018 (conv. con mod. dalla legge n.132 del 2018) ha apportato considerevoli modifiche in materia di permessi di soggiorno e di procedura di asilo nonché al sistema di accoglienza, differenziando il percorso dei richiedenti protezione internazionale rispetto ai titolari di tale protezione e, più, in generale, ridisegnando il dispositivo di accoglienza. Più recentemente, il decreto legge del 21 ottobre 2020, n. 130, (conv. con mod. dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173) interviene in tema di accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale sotto una pluralità di aspetti, riformando la (discutibile) disciplina introdotta dal decreto legge n. 113 del 2018¹⁵.

¹³ Cfr. il rapporto *Islamophobia in Italia. Rapporto nazionale 2018*, curato da Alfredo Alietti e Dario Padovan, SETA (*Foundation for Political, Economic and Social Research*), Istanbul (Turchia) 2020. Il rapporto è consultabile al seguente link: <https://setav.org/en/assets/uploads/2020/04/R156It.pdf>.

¹⁴ Cfr. su questo aspetto, L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti...e frammenti di modello? Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita, che traccia le linee principali del modello di accoglienza italiano e le sue peculiarità rispetto ai modelli europei*, in *L'integrazione dimenticata*, cit., pp. 13-26.

¹⁵ Decreto legge n. 113 del 4 Ottobre 2018 recante "*Disposizioni urgenti in materia di prote-*

Ad ogni modo, prima dei suddetti interventi legislativi, l'impianto originario del d.lgs. n. 142/2015 prevedeva l'articolazione del sistema di accoglienza in diverse fasi:

- in una prima fase si prevedeva di espletare le funzioni di soccorso e di (prima) assistenza, nonché di identificazione, nei Centri governativi allestiti nei luoghi interessati dagli sbarchi (CDA) secondo quanto previsto dall'art. 8;
- la successiva fase era finalizzata all'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dei soggetti; tale fase, disciplinata dall'art. 9 del succitato decreto, prevedeva l'accoglienza in appositi centri governativi istituiti con decreto del Ministro dell'Interno, secondo quanto previsto dall'art. 8 del D.lgs. n. 281/1997, anche mediante la gestione dei centri da parte di enti locali, enti pubblici o privati (art. 9, c. II) o con la destinazione dei CDA di cui all'art. 8, ad assolvere le funzioni di prima accoglienza (art. 9, c. III);
- una terza fase, infine, in cui si predisponeva l'ingresso degli stranieri beneficiari presso i centri operanti nell'accoglienza integrata, il *cd.* sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), istituito dalla legge n. 189/2002, secondo quanto previsto dall'art. 14.

Come evidenziato, dunque, l'organizzazione dei servizi di accoglienza, così come disciplinata dal decreto legislativo n. 142 del 2015, si edificava su tre distinte fasi "ordinarie" (primo soccorso/assistenza/identificazione – prima accoglienza – seconda accoglienza) e su di una eventuale fase straordinaria dovuta al

zione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", conv. con mod. dalla legge 1 Dicembre 2018, n. 132. Per una valutazione sistematica sulle novità in questione, si vedano i contributi di P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*; M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*; M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*; E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*; N. CANZIAN, *Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018*; A.D. DE SANTIS, *L'impatto del c.d. «decreto sicurezza» sul processo civile*; tutti i contributi citati sono consultabili su *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019. Inoltre, si veda il documento ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), redatto all'indomani dell'approvazione del decreto legge n. 113 del 2018, dal titolo *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permesso di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza, previste dal decreto legge del 4 Ottobre 2018 n. 113*, 18 Ottobre 2018 in «www.asgi.it». In senso critico, A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in «Costituzionalismo.it», n. 2/2018 (Commenti-Parte III).

sovrannumero di richiedenti da accogliere rispetto ai posti disponibili presso le strutture di prima e seconda accoglienza¹⁶. A partire dalla *cd.* “Emergenza Nord Africa” (2011-2014) tuttavia, la gestione operativa dei servizi di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale si è resa ancor più complicata, mettendo a dura prova la tenuta del sistema che, nonostante un aumento del numero di posti disponibili per i beneficiari – sia nei circuiti di prima che di seconda accoglienza – ha denotato non poche criticità in ordine alla tenuta del sistema ed alla sua stessa funzionalità. Quella che avrebbe dovuto essere un’*accoglienza di transito*, esclusivamente *temporanea e straordinaria* all’interno dei CAS, è finita col diventare la principale forma di accoglienza per numero di migranti ospitati, contribuendo ad incentivare l’attitudine emergenziale del sistema di accoglienza italiano¹⁷. Con l’approvazione del decreto legge n. 113 del 2018, il sistema di accoglienza, nel suo complesso, è rimasto ancorato ad una tale logica, tanto da implementare le grandi accoglienze rispetto al modello integrante costituito dalle seconde accoglienze SPRAR.

Ed infatti, nella normativa in questione, emergevano in maniera chiara ed inequivocabile due elementi caratterizzanti le (nuove) linee guida in materia di accoglienza: in primo luogo si affermava la volontà di razionalizzare le risorse impiegate per le politiche di accoglienza integrata ed i relativi percorsi di inclusione sociale¹⁸; in secondo luogo, si prevedeva l’esclusione dai progetti di integrazione

¹⁶ La nuova versione dell’art. 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 prevede che qualora venga esaurita la disponibilità dei posti nell’ambito delle strutture di prima e di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, il prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno, può disporre l’accoglienza in strutture temporanee allestite mediante le procedure di affidamento dei contratti pubblici (CAS), seppur limitatamente al tempo strettamente necessario al trasferimento degli stessi richiedenti nel SAI.

¹⁷ Nella *Relazione sul funzionamento del sistema di accoglienza di stranieri nel territorio nazionale*, riferita all’anno 2019 la rete della prima accoglienza è costituita da: 9 centri governativi, che contano la presenza di 2.569 migranti; 5.465 strutture di accoglienza temporanea (*cd.* CAS) dislocate nel territorio, in diminuzione rispetto alle 9.132 strutture del 2017 e alle 8.102 del 2018. Complessivamente tali centri ospitano la maggior parte dei richiedenti asilo, pari a 63.960. Sul fronte dell’attuazione, la *Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza* istituita alla Camera nel corso della XVII legislatura ha evidenziato una non allineata corrispondenza tra il modello teorico stabilito dal D.Lgs. n. 142 del 2015 e la realtà del sistema. L’indagine svolta ha fatto emergere, a due anni dall’approvazione del decreto, l’eccessivo ricorso ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) ed una ristretta adesione ai progetti SPRAR da parte degli enti locali, nonostante gli interventi normativi ed amministrativi volti ad incentivare i comuni in tal senso. Ciò che ha indotto la Commissione, anche in considerazione di ulteriori fattori di criticità, a suggerire adeguati correttivi per garantire la realizzazione del modello di accoglienza tracciato dal D.Lgs. n. 142/2015. Per la lettura del documento integrale: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf>.

¹⁸ Le rimodulazioni di budget sono previste nel nuovo *Schema di capitolato di gara di appalto*, approvato con dm del 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione

e di inclusione sociale, attivati nell'ambito della seconda accoglienza, dei richiedenti protezione internazionale¹⁹. In buona sostanza, venivano esclusi dalla tutela fin qui approntata tutti i richiedenti asilo in *senso lato*, i titolari di protezione umanitaria e i ricorrenti (avverso la decisione negativa da parte della Commissione territoriale). A tal proposito, è stato opportunamente evidenziato come con la riforma introdotta si sia realizzato un paradigmatico cambio di rotta nella stessa logica dell'accoglienza, passata da un'impostazione *diffusa* e per *fasi*, ad una *centralizzata* e per *status*, all'interno della quale la differenziazione qualitativa dei servizi erogati nell'ambito della filiera dell'accoglienza non sarebbe più dipesa dalle diverse *fasi* caratterizzanti l'*iter* amministrativo di accoglienza – registrabili dallo sbarco fino alla temporanea e/o definitiva sistemazione presso i centri – bensì dalla condizione giuridica posseduta²⁰. Nella circolare ministeriale del 27 Dicembre 2018²¹, infatti, il diritto ad essere inclusi nel *Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati* (SIPROI-

e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10-ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, con relativi allegati (pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno, link: <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accoglienza>).

¹⁹ Nella relazione illustrativa del disegno di legge avente ad oggetto gli interventi di cui si discorre, si afferma come “al fine di razionalizzare le risorse impiegate per l'integrazione, si riservano esclusivamente ai titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari dei permessi speciali individuati dal presente decreto, i progetti di integrazione ed inclusione sociale attivati nell'ambito del Sistema di Protezione previsto dall'articolo 1-sexies del decreto legge n. 416/1989 (...)”, destinando i richiedenti asilo ai centri di accoglienza, di cui agli artt. 9 e 11 del d.lgs. n. 142 del 2015, con la conseguente espulsione dai centri SPRAR degli altri soggetti altre categorie non rientranti tra quelli indicati.

²⁰ Ancora su questo aspetto insiste M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, cit., p. 17, che osserva come «Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, rinominato e riconfigurato nelle sue funzioni, non è più indicato come il sistema unico di protezione ove trasferire velocemente i richiedenti ma diventa un apparato residuale dentro un sistema complessivo nel quale è ridefinita la platea dei destinatari dell'accoglienza in base al loro status. Da un sistema unico e pluri-fasico si passa ad un sistema binario di accoglienza nell'ambito del quale sono previste collocazioni differenziate in termini di tipologia di strutture, servizi erogati nonché per il grado di coinvolgimento e protagonismo degli enti territoriali».

²¹ Circolare del Dipartimento libertà civili e immigrazione – Ministero dell'Interno, D.L. 4 Ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, con la legge 1 Dicembre 2018, n. 132 recante “*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Profili applicativi*”, del 27 Dicembre 2018.

MI) spettava ai titolari di protezione internazionale riconosciuti ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 25 del 2008, ai minori stranieri non accompagnati (anche non richiedenti asilo)²², agli stranieri titolari dei permessi di soggiorno per casi speciali (per protezione sociale come le vittime di tratta, per violenza domestica, per grave sfruttamento lavorativo, ove non accedano ai percorsi specificamente dedicati (artt. 18, 18-*bis*, 22, c. 12-*quater*, del D.Lgs. n. 286 del 1998) e si prevedeva una disciplina specifica per le categorie vulnerabili²³. Restavano esclusi, invece, come anticipato in precedenza, i richiedenti asilo (anche ricorrenti) e i titolari di protezione umanitaria²⁴. Con la riforma introdotta dal decreto legge n. 130/2020, si ripristina, il sistema così come previsto nell'impianto legislativo originario del decreto legislativo n. 142 del 2015, seppur con alcune rilevanti modifiche. E che il ripristino dell'organizzazione dell'accoglienza sia da considerarsi punto fermo della riforma introdotta lo si ricava dalla *Relazione illustrativa* che accompagna il disegno di legge, ove si afferma che nel provvedimento in questione «si prevede un'ampia riforma del sistema di accoglienza destinato ai richiedenti protezione internazionale e ai titolari di protezione», e si indica quale primo principio fondante l'intervento strutturale in materia «l'individuazione del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (destinato a succedere al Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati – SI-PROIMI) come caposaldo per lo svolgimento delle operazioni di accoglienza»²⁵.

²² I minori richiedenti asilo, al compimento della maggiore età rimangono nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale (art. 12, c. 5-*bis*, D.L. n. 113 del 2018) e, nel caso di concessione della protezione internazionale, per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari. Il *Siproimi*, inoltre, si potrà sviluppare ulteriormente come sistema di accoglienza e di inclusione dei minori stranieri non accompagnati che, per effetto delle disposizioni introdotte dall'art.13 della legge n. 47 del 2018, potranno proseguire, in presenza dei presupposti previsti dalla medesima legge, il loro percorso di accoglienza fino al ventunesimo anno di età.

²³ Inoltre l'art. 12 c. 2, lettera *b*) della legge n. 132 del 2018 dispone l'abrogazione del comma 4 dell'art. 17 del d.lgs. n. 142 del 2015, nel quale si prevede(va) che “nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale di cui all'articolo 14 (*SPRAR*), sono attivati servizi speciali di accoglienza per richiedenti portatori di esigenze particolari, individuati con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 14, comma 2, che tengono conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze”.

²⁴ Tuttavia, è stato sollevato il problema del regime transitorio per quello che concerne i “non espressamente esclusi” dal decreto. Sul punto, M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, cit., pp. 26-27, che ha riconsiderato, dal punto di vista ermeneutico, le disposizioni in questione in senso non discriminatorio relativamente all'accesso dell'accoglienza per coloro a cui non è stato riconosciuto lo *status* di protezione internazionale.

²⁵ Si legge così nella Relazione illustrativa alla presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di

In base all'attuale disposto normativo quindi, il sistema di accoglienza torna ad essere prevalentemente un *sistema unico* suddiviso per *fasi*, fondato sul principio di leale collaborazione secondo forme di coordinamento nazionale, regionale e locale nelle quali si articola un modello le cui fasi di programmazione e di pianificazione sono definite – almeno sul piano teorico – su base inclusiva e fuori da una logica prettamente emergenziale²⁶. In riferimento alle diverse fasi di cui si compone il sistema di accoglienza, la novella del 2020 ripristina – come già anticipato – la struttura originaria prevista nel decreto legislativo del 2015 e, nello specifico, prevede sostanzialmente tre macro-fasi:

- una prima fase di soccorso, identificazione e prima assistenza per i migranti secondo quanto disposto dagli artt. 9, 10 e 11 del decreto legislativo n. 142/2015, come modificato dal decreto legge n. 130/2020. In particolare, è previsto che le funzioni di prima assistenza vengano espletate nei centri governativi di prima accoglienza istituiti secondo le procedure indicate nell'art. 9, comma 1, la cui gestione può, tuttavia, essere affidata anche ad enti locali/pubblici e/o enti privati che operano nel settore dell'assistenza ai migranti o, più in generale, nell'assistenza sociale (comma 29);
- una seconda fase di prima (vera) accoglienza, che può comprendere diverse operazioni tra le quali rientrano quelle relative all'identificazione del richiedente (qualora tale operazione non sia stata eseguita nella prima fase), la verbalizzazione della domanda di richiesta protezione internazionale, nonché l'accertamento delle condizioni di salute diretto a verificare l'eventuale sussistenza di vulnerabilità secondo quanto previsto dall'art. 17 dello stesso decreto. Questa attività di “prima accoglienza” è assicurata sia nei centri di nuova istituzione (SAI – Sistema di Accoglienza e Integrazione), sia nei centri di accoglienza già esistenti e presenti sul territorio, come i Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e i Centri di Accoglienza (CDA). In caso di esaurimento della disponibilità di posti all'interno dei suddetti centri, è previsto che la fase di prima accoglienza possa essere disposta nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS), previa verifica delle condizioni di salute e per un tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture del sistema SAI.
- infine, le c.d. “secondo accoglienze” che dal 2002 al 2018 sono state ga-

pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

²⁶ Si rinvia agli artt. 8 e 16 del novellato decreto legislativo n. 142 del 2015 i quali richiamano i *Piani Nazionali per l'Integrazione* adottati a partire dal 2014. L'ultima versione del *Piano* (2017) è stata oggetto, nel corso del 2020, di un aggiornamento da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

rantite presso i progetti SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati)²⁷, poi rinominati SIPROIMI (Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati) dalla legge n. 132/2018, fino alla nuova istituzione del SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione) ad opera del D.L. n. 130/2020. Nonostante il sistema si caratterizzi (tutt'ora) per l'adesione su base volontaria parte degli enti locali, a partire dal 2002 il numero degli enti coinvolti (e del relativo numero di posti disponibili in accoglienza) è divenuto sempre più consistente, favorendo lo sviluppo di un modello di ospitalità che, col passare degli anni, è divenuto il punto di riferimento dell'intero dispositivo di accoglienza²⁸. L'esigenza di superare i centri di grandi dimensioni – nei quali aumenta il rischio di indurre i bene-

²⁷ Il sistema SPRAR viene istituito con la legge n. 189 del 30 Luglio 2002 (detta anche “Boschi-Fini”), contenente modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo. L'art. 32 (art. 1-*sexies*, modificativo del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39) prevede l'istituzione di un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati costituito dalla rete degli enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico. Le caratteristiche principali del Sistema di protezione sono: il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance* multilivello; la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; il decentramento degli interventi di “accoglienza integrata”; le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti “enti gestori”, soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale. Per un approfondimento sul funzionamento delle progettualità SPRAR (ora SAI), si veda il *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, (ult. vers. Agosto 2018, consultabile sul sito del Sistema di Accoglienza e Integrazione «www.retesai.it».) Per un bilancio operativo sulla progettualità integrata, si veda A. GALDO, *Lo Sprar: tra limiti ed opportunità*, in G. AVALLONE (a cura di), *Il sistema di accoglienza in Italia. Esperienze, resistenze, segregazione*, Napoli-Salerno, Orthotes, 2018, pp. 61-70. Per un approfondimento sul tema, S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo. Sistema unico o mondi paralleli?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1 (2017), pp. 1-25.

²⁸ In effetti si è passati dai 1350 posti messi a disposizione nel Sistema SPRAR nel primo anno di operatività (2003), all'impennata durante la cd. “Emergenza Nord Africa”, in cui si è passati dai 3900 posti del 2012 ai 10381 del 2013, fino ad arrivare ai 33625 posti del 2019. Nel 2020, per via degli effetti del decreto legge n. 113 del 2018, si registrano 30682 posti finanziati. Per un approfondimento sulla gestione dei Progetti e sugli Enti coinvolti, si veda il *Rapporto Annuale* del Servizio Centrale consultabile al seguente link: <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2020/12/ATLANTE-SI-PROIMI-2019.pdf>.

ficiari (migranti) nella morsa della criminalità organizzata – che sfruttando il disagio sociale e la *ghettizzazione* comunitaria, riesce ad intercettare soggetti potenzialmente “arruolabili” nei traffici criminali o in dinamiche di sfruttamento umano/lavorativo²⁹ – e le ricadute positive, in termini di integrazione e di inclusione, della sperimentazione del modello nell’ambito delle comunità locali, ha favorito la collocazione delle progettualità SPRAR (ora SAI) al centro delle politiche di accoglienza e integrazione attuate negli anni successivi alla sua istituzione.

Le ragioni che hanno spinto ad implementare la diffusione della progettualità integrata si devono ad una serie di fattori che hanno contribuito a caratterizzare positivamente le condizioni di vita, in senso lato, dei migranti-beneficiari accolti nei progetti in essere. Gli aspetti positivi, in termini generali, sono da ricondurre alle potenzialità insite nella configurazione progettuale integrata che, sulla base dei principi sanciti nel Programma Nazionale d’Asilo (PNA) si prefissava di attuare una dimensione organica ed istituzionalizzata delle iniziative già assunte nel PNA. L’obiettivo principale dello SPRAR/SAI infatti, è la «(ri)conquista dell’autonomia individuale dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria accolti, intesa come una loro effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza (“accoglienza emancipante”)», da realizzare mediante un approccio di tipo universale, poiché, lo stesso processo di (ri)conquista dell’autonomia individuale “deve essere comune a ogni tipologia di accoglienza, a prescindere dalle caratteristiche dei beneficiari”, facendo leva sul concetto guida di *empowerment* che, in tale contesto, è da intendersi come “processo individuale e organizzato, attraverso il quale le singole persone possono ricostruire le proprie capacità di scelta e di progettazione e riacquistare la percezione del proprio valore, delle proprie potenzialità e opportunità”³⁰.

In sostanza, si tratta di un vero e proprio approccio *olistico* nei confronti del beneficiario, “volto a favorire la presa in carico della singola persona nella sua interezza e nelle sue tante sfaccettature, a partire dall’identificazione e valorizzazione delle sue risorse individuali”, tenendo conto della sua complessità e dei suoi bisogni³¹. Altra caratteristica importante è da rinvenirsi nel protagonismo attivo degli enti locali e di quelli afferenti al terzo settore (cd. enti gestori), che attra-

²⁹ Si veda sul punto, Y. ACCARDO, *La malaccoglienza come sistema*, in G. AVALLONE (a cura di), *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., pp. 34-35, che riporta una serie di fatti esemplari il disagio vissuto dai migranti nei Centri di accoglienza straordinari sul territorio italiano.

³⁰ Così nel *Manuale Operativo per l’attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, cit., pp. 6-7.

³¹ *Manuale Operativo per l’attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, p. 7.

verso il decentramento dell'accoglienza integrata, favoriscono la promozione e lo sviluppo di reti locali con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori interessati per la riuscita delle misure di accoglienza (comprese la protezione e l'integrazione) e che mira a costruire ed a rafforzare una cultura dell'accoglienza nelle comunità territoriali coinvolte, contestualmente ai percorsi di inserimento socio-economici dei beneficiari³². Una progettualità, dunque, che si sperimenta come un sistema costantemente dialogante con il contesto territoriale in cui si inserisce, tale da essere percepito come parte integrante del *welfare* locale e, per tali ragioni, complementare all'erogazione dei servizi pubblici garantiti sul territorio³³. Quanto riassunto può contribuire a proiettare l'importanza del legame esistente tra l'approccio olistico del circuito SPRAR/SAI e la lettura interculturale dei bisogni umani presenti nell'ambito dei centri di accoglienza, soprattutto in relazione agli *standard* minimi di accoglienza che la normativa europea e quella

³² Tra le caratteristiche principali del sistema: il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance* multilivello; il decentramento degli interventi di "accoglienza integrata"; le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti "enti gestori", soggetti del terzo settore che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale. È stato sottolineato inoltre, come uno degli elementi più importanti di tale sistema sia da ricercare nel «(...) protagonismo attivo che, a differenza del panorama europeo, realizza progetti di dimensioni medio-piccole, ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio; contribuisce a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorisce la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari». Così, A. GALDO, *Lo Sprar tra limiti ed opportunità*, in AA.VV., *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., p. 64. Inoltre, sul punto, si veda anche N. PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto di asilo in Italia*, cit., pp. 78-79, che evidenzia come "nella pratica quotidiana, i progetti concretizzano una serie di azioni in cui la prima accoglienza è affiancata da percorsi di integrazione sociale e lavorativa, quali i corsi di alfabetizzazione, di inserimento scolastico per i minori, corsi di formazione e riqualificazione professionale, accompagnamento alla ricerca di concrete possibilità lavorative, sostegno nella ricerca di concrete possibilità lavorative, sostegno nella ricerca di soluzioni abitative", servizi, peraltro "sempre meglio integrati con le risorse territoriali, trovando la propria logica nel perseguimento di un equilibrio tra la valorizzazione delle peculiarità locali e la standardizzazione dei servizi, aspetto che rappresenta uno dei punti cardine del Sistema" (*ivi*, p. 78).

³³ "Il lavoro di rete è altresì funzionale a non considerare lo SPRAR come un sistema di servizi parallelo a quello pubblico, del quale – al contrario – deve essere parte integrante, mediante la predisposizione di un insieme di interventi mirati, che si integrano a quelli già attivati sul territorio, secondo un rafforzamento reciproco delle potenzialità e una logica di ottimizzazione delle risorse. In quest'ottica, è utile considerare che tale approccio può essere foriero non solo di un più efficace utilizzo dei servizi esistenti, ma anche della creazione di nuovi servizi e opportunità". Così nel *Manuale Operativo per l'attivazione e la gestione dei servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, cit., p. 28.

interna (di attuazione e non solo) dispongono in materia di tutele dei diritti all'interno dei circuiti di accoglienza presenti sul territorio italiano. Da questo punto di vista, se il D.L. 113 del 2018 ha segnato un vero e proprio regresso di tutele rispetto a quanto previsto nel decreto legislativo n. 142 del 2015 relativamente agli *standard* minimi di accoglienza come determinati nella Direttiva 2013/33/UE – di cui il decreto legislativo del 2015 ne costituisce attuazione – limitando l'accesso al sistema di accoglienza integrata soltanto a talune categorie di migranti – in relazione al loro *status* giuridico – ed escludendo, tra gli altri, i richiedenti asilo, le novità introdotte con la riforma del 2020 sembrano riabilitare il sistema di accoglienza, rendendolo più aderente ai profili di tutela individuale nel senso disposto dalla normativa di indirizzo comunitario. La novità più significativa, come anticipato, riguarda l'ampliamento della platea dei beneficiari destinatari delle prestazioni del sistema di accoglienza, che comprende:

- i titolari di protezione internazionale;
- i minori stranieri non accompagnati;
- i richiedenti protezione internazionale (vale a dire gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale e che sono in attesa della decisione da parte della Commissione territoriale competente);
- i titolari di alcune tipologie di permessi di soggiorno «qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati»³⁴.

La seconda – e non meno significativa – novità riguarda l'erogazione dei servizi all'interno del circuito di accoglienza integrata. Come ampiamente rilevato, il D.L. n. 130 del 2020 ripristina l'ingresso nelle seconde accoglienze (SAI) anche per i richiedenti asilo, irragionevolmente esclusi dai provvedimenti in materia emanati nel 2018. E tuttavia, pur trattandosi (nuovamente) di un unico sistema di accoglienza distinguibile per *fasi* e non più per *status*, quest'ultimo risulta (ancora, seppur marginalmente) rilevante ai fini della determinazione dei servizi che devono essere erogati e garantiti nell'ambito del SAI. L'attuale sistema prevede,

³⁴ Rientrano le seguenti tipologie: 1) permesso di soggiorno per «protezione speciale», come ridefinita dal medesimo d.l. n. 130/2020, per i soggetti per i quali vige il divieto di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 19, co. 1 e 1.1. del TUI (d.lgs. n. 286/1998). Tuttavia si prevede l'esclusione dal SAI dei titolari di protezione speciale che abbiano compiuto atti che integrano le cause di esclusione della protezione internazionale di cui agli articoli 10, co. 2; 12, co. 1, lett. b) e c) e 16 del d.lgs. 251/200717; 2) permesso di soggiorno per «cure mediche» di cui all'art. 19, co. 2, lett. d-*bis*, del TUI; 3) permesso di soggiorno per «protezione sociale» per vittime di violenza o grave sfruttamento *ex art.* 18 del TUI18; 4) permesso di soggiorno per vittime di «violenza domestica» *ex art.* 18-*bis*, TUI; 5) permesso di soggiorno «per calamità» *ex art.* 20-*bis* TUI; 6) permesso di soggiorno per vittime di «particolare sfruttamento lavorativo» *ex art.* 22, co. 12-*quater*, TUI; 7) permesso di soggiorno per «atti di particolare valore civile» *ex art.* 42-*bis* TUI; 8) permesso di soggiorno per «casi speciali» *ex art.* 1, co. 9, d.l. n. 113/2018.

infatti, un primo livello di servizi destinati ai solo richiedenti protezione internazionale e un secondo livello di prestazioni a cui accedono tutte le altre categorie di beneficiari che hanno già avuto accesso ai servizi erogati al primo livello. Tra i servizi di primo livello (a cui accedono i soli richiedenti protezione internazionale) – erogati anche su base territoriale – si contemplanò, oltre alle prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana, i servizi di orientamento legale e al territorio. Per quanto concerne i servizi di secondo livello, si tratta di tutte quelle misure che, avendo alla base i servizi di primo livello, caratterizzano il percorso personale del beneficiario attraverso l'erogazione di servizi funzionali all'inserimento socio-lavorativo del migrante, in modo da poterne favorire l'integrazione e la riacquisizione della propria autonomia personale³⁵.

Appare del tutto evidente però, come tale differenziazione, pur motivata sulla base di alcune indicazioni fornite dalla Corte dei Conti³⁶, riproduce una sottile discriminazione in base allo *status* giuridico posseduto dal beneficiario che si ritrova ad essere destinatario di misure di accoglienza *differenti* le quali, a loro volta, attribuiscono *differenti* possibilità di inclusione e integrazione. Non par dubbio, infatti, che se le potenzialità integranti ed inclusive del Sistema di Accoglienza e Integrazione vengano riservate ed erogate esclusivamente ad una sola categoria di beneficiari (i titolari di protezione internazionale), lasciando i soli servizi essenziali (di primo livello) a tutte le altre categorie di beneficiari, quel

³⁵ Di accoglienza differenziata e calibrata in funzione di ciascuna tipologia di utenza al fine di garantire l'universalità nell'accesso ai servizi e la presa in carico olistica delle persone, parla M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1 (2021), p. 45.

³⁶ Il riferimento è alla relazione della Corte dei Conti sulla gestione del Fondo nazionale per i servizi dell'asilo (deliberazione del 7 marzo 2018, n. 3/2018/G), in cui si raccomanda di evitare di riconoscere un "diritto di permanenza indistinto" a tutti coloro che fanno ingresso in Italia via mare e che vengono inseriti nei percorsi professionali e finalizzati all'integrazione in ragione del fatto che tali inserimenti comportano oneri finanziari gravosi a carico del bilancio dello Stato. Tuttavia, osserva F. BIONDI DAL MONTE, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in «Forum Quaderni Costituzionali», 1 (2021) (www.forumcostituzionale.it), pp. 126-127, che in quell'occasione «la Corte dei Conti auspicava per il sistema dei richiedenti asilo "un metodo di valutazione e vaglio maggiormente celere, che preveda, ad esempio, 'qualificate commissioni ristrette' che, risolvendo l'annosa questione del sovraccarico di lavoro delle commissioni ordinarie, assumano le determinazioni sulle istanze nei tempi più brevi possibili"» e che «una tale differenziazione di servizi sembra infatti tollerabile se vi è un investimento reale sui tempi di definizione dei procedimenti di asilo, che vada a ridurre quella sorta di 'limbo' in cui si trova il richiedente asilo, sospeso tra la possibilità di ottenere protezione e quella di essere allontanato dal territorio».

“doppio binario” istituito dal D.L. n. 113 del 2018 ed eliminato dal D.L. n. 130 del 2020, rischia di replicarsi non più all'esterno del sistema – con riguardo al diritto di accesso – ma all'interno, creando discutibili disparità in ordine alle stesse possibilità di integrazione. In sostanza, ad una differenziazione *dei* percorsi di accoglienza, si sostituisce una differenziazione *nei* percorsi di accoglienza tra richiedenti asilo e le altre categorie di beneficiari che «rischia di incidere profondamente sul percorso di inserimento e di integrazione dei richiedenti in attesa della definizione del proprio status giuridico»³⁷. Tale previsione risulta ancor più problematica se rapportata a due ulteriori fattori: la durata dei procedimenti relativi alla decisione della domanda di protezione internazionale e la centralità della progettualità SPRAR/SAI nei *Piani per l'integrazione e l'accoglienza*. In merito al primo aspetto, si è posto in evidenza, sin dall'approvazione del D.L. n. 130 del 2020, che proprio l'eccessiva durata dei procedimenti di definizione dello *status* giuridico dei richiedenti asilo si riflette, inevitabilmente, sulla stessa tempistica di attesa per accedere a pieno titolo ai servizi strettamente connessi ai percorsi di reinserimento personale³⁸. Il secondo aspetto, invece, riguarda l'efficacia delle politiche di integrazione intraprese attraverso l'adozione, da parte del Governo, dei diversi *Piani Nazionali per l'Integrazione*. In particolare, il *Piano Nazionale per l'Integrazione dei titolari di Protezione Internazionale* – presentato nel 2017 e aggiornato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel 2020 – pur rivolgendosi ai soli beneficiari di protezione internazionale – peraltro destinatari di ulteriori supporti ai percorsi di integrazione anche dopo aver esaurito il periodo di accoglienza nel SAI, secondo quanto previsto dall'art. 5 del D.L. n. 130/2020 – dispone, al riguardo, che le «*linee di intervento previste potranno essere considerate un primo passo verso un sistema integrato e inclusivo anche degli altri stranieri regolarmente soggiornanti, a dimostrazione di una matura consapevolezza del fenomeno migratorio raggiunta dal nostro Paese*». In sostanza, sino all'adozione del decreto legge n. 113 del 2018, la programmazione delle politiche di integrazione puntava a rendere l'intero dispositivo di accoglienza pienamente inclusivo, puntando alla costruzione di un sistema integrato che fosse in grado di coinvolgere, nei percorsi di inclusione e di reinserimento

³⁷ Così F. BIONDI DAL MONTE, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri*, cit., pp. 126-127.

³⁸ Sul punto si veda l'approfondimento dell'ASGI sul decreto legge in questione, *Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti*, che relativamente alla norma in esame, proponeva di modificare l'art. 4, comma 2 lettera c), aggiungendo il seguente periodo: “Decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale accedono ai servizi di secondo livello di cui alla lettera b)”. Link documento: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>.

sociale, tutti i beneficiari a prescindere dal loro *status* giuridico. Tale prospettiva emerge ancor più esplicitamente e significativamente in un ulteriore passaggio del *Piano Nazionale* adottato nel 2017, nel quale si afferma che la stessa fase di accoglienza «*rappresenta un'opportunità fondamentale per ricevere il supporto necessario a iniziare un percorso d'inclusione nella società italiana*» e che per tali ragioni «*utilizzare nel migliore dei modi il periodo di accoglienza, prevedendo che alcune attività di supporto all'integrazione siano offerte fin da subito anche ai richiedenti oltre che ai beneficiari di protezione internazionale, risulta una scelta strategica indispensabile per qualsiasi politica d'integrazione*». Ne consegue che la differenziazione nei percorsi di accoglienza, così come disposta dalla riforma introdotta nel 2020, non risulterebbe pienamente coerente con la programmazione delle politiche di integrazione così come previste nel *Piano Nazionale* e, più in generale, con l'indirizzo politico-programmatico sviluppatosi in materia di accoglienza e integrazione fino all'entrata in vigore del decreto legge n. 113 del 2018. Ed allora, se l'obiettivo (dichiarato) dell'attuale disciplina normativa è di rendere il nuovo Sistema di Accoglienza e Integrazione come «*caposaldo per lo svolgimento delle operazioni di accoglienza*» e se l'art. 5 dello stesso decreto legge richiama espressamente il *Piano Nazionale* ai fini dell'individuazione delle linee di intervento programmatiche per realizzare forme di effettiva inclusione sociale volte a favorire l'autonomia individuale dei cittadini stranieri titolari dello *status* di rifugiato, non trova rispondenza programmatica l'esclusione dei richiedenti protezione internazionale dalle linee di intervento in questione, considerato quanto (già) affermato nei diversi *Piani Nazionali* relativamente alla centralità del modello SPRAR/SAI e ai relativi *standard* di accoglienza da destinare anche (come rilevato) ai richiedenti protezione.

3. IDENTITÀ E LIBERTÀ (RELIGIOSA) NEL MODELLO ITALIANO DI ACCOGLIENZA

Il frammentato e articolato panorama legislativo riguardante le politiche di accoglienza e integrazione sembra dipendere, in buona sostanza, dalla mancanza di una vera e propria prospettiva volta a edificare un modello di inclusione *costituzionalmente orientato*, in grado di fungere da paradigma concettuale per i diversi canali di accoglienza. Relativamente a questo aspetto, si è sottolineato il carattere “eccezionale” del modello italiano rispetto ai modelli *mainstream* esistenti in Europa³⁹, un modello nel quale la distribuzione territoriale dei migranti

³⁹ Analizza sommariamente i diversi modelli di accoglienza esistenti in Europa, L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modello? Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita*

e lo sviluppo di un senso di appartenenza locale, avrebbero finito col favorire dinamiche di implicita integrazione su base (appunto) locale⁴⁰. E tuttavia, proprio la dimensione identitaria che si svilupperebbe in seno alle comunità di appartenenza se, da un lato, genera dinamiche efficacemente inclusive grazie (anche) al supporto (materiale e spirituale) dei gruppi etnici e/o religiosi di riferimento, dall'altro lato non si può non rilevare l'esistenza di un *gap* sostanziale tra le politiche nazionali e quelle locali, ove le seconde cercano di mitigare gli effetti distorsivi delle prime, principalmente basate su criteri di *meritevolezza civica* che mascherano un approccio tendenzialmente neo-assimilazionista⁴¹. In questo senso, l'integrazione, intesa come processo/percorso sfaccettato e multi-dimensionale, a carattere essenzialmente contestuale⁴², diventa la lente d'ingrandimento delle condizioni di vita del migrante, il quale si ritrova ad essere sempre più *oggetto* "spersonalizzato" di statistiche e bollettini e sempre meno *soggetto* di diritti in quanto *persona*. L'alterazione paradigmatica che investe il rapporto tra la *persona* e lo *Stato-apparato*⁴³ infatti, prende forma e consistenza nelle dinamiche che riguardano l'effettiva possibilità per lo straniero di esercitare i diritti civili, politici e sociali. E in merito a questo aspetto, si rileva come la concessione di questi ultimi in capo agli stranieri, preceda, paradossalmente, la *concessione* dei diritti e delle libertà civili e politiche, data l'esigenza di regolamentare il mercato del lavoro al fine di evitare forme di irregolarità – comunque largamente diffuse – e/o di squilibri sociali⁴⁴. Ne deriva che le stesse libertà fondamentali,

e *integrazione implicita*, cit., pp. 15-16.

⁴⁰ Di un modello "diffusivo" che contraddistingue l'Italia rispetto ai diversi paesi di immigrazione europei, parla L. DI SCIULLO, *Modelli in frammenti... e frammenti di modello*, cit., p. 25, che osserva come l'origine del modello "diffusivo" sarebbe da ricondurre a diverse ragioni sia di stampo prettamente economico che storico culturali.

⁴¹ Sul punto, V. CARBONE-E. GARGIULO-M. RUSSO SPENA, *Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari: la via italiana alla civic integration*, in *Ius migrandi*, cit., p. 403, mettono in evidenza come "la produzione normativa finalizzata a costruire condotte sociali regolate e disciplinate rientra in un quadro interpretativo orientato, sul piano delle politiche, al governo selettivo della mobilità umana e, a livello delle retoriche, alla salvaguardia dell'identità nazionale. L'integrazione sociale è, in questa chiave, processo di adattamento, riduzione del dissenso e del conflitto, costruzione di soggettività produttive e, al tempo stesso, docili e passivizzate".

⁴² Chiarisce alcune specificazioni del processo di integrazione, M. AMBROSINI, *L'integrazione degli immigrati: una mappa concettuale*, in *L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni*, cit., pp. 33-35.

⁴³ Da intendersi nel significato proposto da T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 11ª ed., Milano, Giuffrè, 2005, pp. 149-164, definibile pure come Stato-governo e/o Stato-persona, vale a dire come "massimo dei soggetti giuridici", ma non per questo esente dalla sottoposizione, insieme agli altri soggetti, al diritto in virtù del principio dello "Stato di diritto" (pp. 149-150).

⁴⁴ Richiama tale paradosso M. AMBROSINI, *Altri cittadini. Gli immigrati nei percorsi di cittadinanza*, Milano, Vita e Pensiero, 2020, p. 47.

riconducibili a forme di cittadinanza più consolidate, risultano sospese e condizionare in relazione alle oggettive difficoltà ad accedere alle diverse dimensioni della cittadinanza, “stretta” nella morsa di un etnocentrismo politico che sembra connotare le democrazie eurooccidentali. E proprio nell’ambito dei difficili processi di inserimento socio-comunitario, le fasi di dialogo (anche interreligioso) e di interlocuzione politico-istituzionale – articolate su più livelli – dovrebbero essere orientate a un’apertura sul vissuto e sulle esperienze dei singoli gruppi; al contrario, l’approccio *securitario* e, allo stesso tempo, *genericamente umanitario*, spiega i suoi effetti anche in questo frangente, ove si registra la tendenza, da parte dei pubblici poteri, a prefigurare un’*identità comune* strumentale, almeno nella logica che la ispira, a un più efficace perseguimento delle politiche di inclusione e di integrazione. La tendenza in questione, però, più che risultare efficace in termini di (vera) inclusione, veicola dinamiche di appiattimento identitario e micro-processi comunitari di “ri-culturazione”, che sviluppano un senso di appartenenza alla comunità tendenzialmente discontinuo, sospeso tra il suo *essere* e il suo *divenire*, oscillante tra l’inclinazione ad assimilare tendenze e culture del paese d’arrivo e la mitizzazione del sentimento di appartenenza alle comunità di origine o di partenza⁴⁵. Eppure, ad un’attenta lettura del *Piano per l’integrazione nella sicurezza Identità e Incontro* – approvato nel 2010 – che si pone l’obiettivo di definire un modello *nazionale* di *integrazione*, emergerebbe come il così detto “modello italiano” di integrazione sarebbe fondato su *identità, incontro ed educazione* e, allo stesso tempo, prenderebbe le distanze da qualsiasi approccio culturale il quale rischierebbe di veicolare dinamiche di confronto tra categorie sociali, etniche e religiose, tagliando fuori “la responsabilità di ciascuno nell’essere protagonista dell’incontro con l’altro”. Il modello di “Identità aperta”, invece, si basa su un diverso approccio, traducibile in “un incontro autentico fondato sulla conoscenza e sul rispetto di ciò che siamo, ricambiato con la naturale curiosità per l’altrui cultura e tradizione”, una prospettiva per cui “se l’integrazione vera richiede una relazione reciproca, il centro di tutto è ancora una volta la persona e non lo Stato”, favorendo la sussidiarietà di un modello che farebbe da contrappeso alla tendenza, comune nelle società occidentali “a considerare lo Stato come primo interlocutore di questi processi”, mentre, in realtà, “l’accoglienza e l’interscambio possono avere luogo solamente laddove via sia un soggetto vivo, con

⁴⁵ «Si sottolinea [...] il rischio di tipo reattivo che può essere innescato da una forma di re-invenzione oppositiva, da una sopravvalutazione o da una mitizzazione del sentimento di appartenenza a una “comunità d’origine” alla quale però non corrisponde un’effettiva elaborazione del vissuto personale e relazionale. L’integrazione sociale di queste giovani generazioni può essere spiegata attraverso una reinvenzione selettiva del modello assimilatorio». Così, R. CASTORINA, *Nello spazio pubblico*, cit., p. 98.

una identità propria, che li propone e li porta avanti, di fronte ad altri soggetti ugualmente vivi”, soggetti per i quali lo Stato deve porsi al (loro) servizio. In sostanza, nell’indirizzo espresso nel *Piano*, l’*accoglienza* e l’*interscambio* possono avere luogo soltanto se il soggetto coinvolto sia *vivo* e con una *identità propria* collocabile al di fuori di una problematica “immaginazione geoculturale” che rischierebbe di categorizzare le diverse tradizioni di provenienza causandone una sorta di “essenzializzazione”⁴⁶. Alla base del *Piano*, quindi, il valore *identitario* del *singolo* è assunto quale fattore in grado di potersi plasmare nel solco delle tradizioni e dei valori della popolazione, in quel senso di unità *dell’umano* e *nell’umano*, un senso collettivo che, se messo in discussione, può portare alla compromissione della stessa possibilità identitaria⁴⁷. Tale prospettiva sembra aver trovato anche un (timido) approdo giurisprudenziale costituzionale, ove si è rilevato che le decisioni del Giudice delle leggi in materia di immigrazione, sarebbero ascrivibili ad un approccio “cosmopolita” per il quale è il diritto costituzionale a farsi garante del radicamento dei processi decisionali nelle comunità politiche anche quando esprimerebbe valori di convivenza universale⁴⁸. A tal riguardo, è stato osservato come la ricerca di soluzioni ai problemi sollevati dall’odierno multiculturalismo può «ridare nuovo vigore alla vocazione storica del costituzionalismo», attraverso la creazione di uno spazio «in cui cercare un pacifico e civile compromesso fra l’*individualità della coscienza* e la *universalità della*

⁴⁶ L’espressione “immaginazione geoculturale”, farebbe riferimento alla tendenza, sempre più diffusa «a parlare del mondo come diviso in grandi aree geografiche “contenitrici” di specifiche culture». In questo senso, si sostiene che il culturalismo e il pensare per blocchi comportano un’inevitabile caduta nell’“essenzializzazione della cultura”, per la quale «si tende a fare di quest’ultima uno strumento di appartenenza e di differenza in senso oppositivo». Così U. E. M. FABIETTI, *L’identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Roma, Carocci, 2020, p. 112. Per una revisione critica del concetto di identità culturale, si veda F. JULLIEN, *L’identità culturale non esiste*, Torino, Einaudi, 2018.

⁴⁷ Cfr. F. TRIKI, *Dignità e umanità*, in A. CECERE-A. CORATTI, *Lumi sul mediterraneo. Politica, diritti e religione tra le due sponde del Mediterraneo*, Milano, Jouvence Ed., 2019, p. 29, che aggiunge come la stessa teoria del *vivere-insieme* non è “affatto un velo ideologico il cui obiettivo è quello di nascondere i conflitti sociali e le lotte di classe”, ma, al contrario, è essa stessa “una lotta perpetua contro l’inumano, contro l’inaccettabile che si esprime attraverso la guerra, la violenza e l’odio, manifestandosi come estraneità, orrore e incomprensione, fondamenta dell’edificio del nostro universo”; tutto ciò non sarebbe classificabile come “buono” o come “cattivo”, bensì sarebbe “semplicemente parte dell’umano” (p. 38).

⁴⁸ E tuttavia, anche il cosmopolitismo giurisprudenziale avrebbe i suoi limiti poiché non risulterebbe immune da pressioni esterne. In questo senso, A. FERRARI, *L’ospitalità del diritto o dell’impervio cammino della dignità umana*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», rivista telematica (www.statoechiese.it), 22 (2020), pp. 55-56, rileva come ad un’emersione di nuove e drammatiche richieste di ospitalità, la «tutela dell’ospite in quanto persona è ancora lontana dalla piena effettività non risultando le ragioni dell’umanità di per sé sole ancora abbastanza condivise per assicurare una protezione dei diritti fondamentali davvero universale» (p. 56).

convivenza»⁴⁹. L'assunto di partenza, in questo senso, implicherebbe un concetto di dialogo costante tra la comunità politica radicata e l'*altro*, un'apertura *dialogica* che favorirebbe l'attivazione di un percorso finalizzato al pieno inserimento della persona che non abbia ancora un diritto di cittadinanza riconosciuto nella comunità politica, la quale, a sua volta, sarebbe (s)oggetto di ridefinizione «su basi diverse da quelle identitarie, a prescindere da quale sia la forma in cui l'identità si aggrega (religiosa, etnica, nazionale, culturale)»⁵⁰. Si crea, così, un processo ermeneutico volto a rinnovare il circuito giuridico dei diritti e delle libertà fondamentali costituzionalmente sancite, partendo dal radicamento dell'individuo nella comunità considerata e riconsiderando il significato ostativo tanto delle barriere soggettive – connesse alle “temute” aspirazioni identitarie – quanto di quelle oggettive – causate dalle chiusure delle comunità politiche per mano istituzionale. E tuttavia, occorre ribadire come pur non essendo, la religione, l'identità omnicomprensiva di un individuo – per dirla con Sen – è anche innegabile come la stessa fede possa offrire «ospitalità al bisogno di foraggiare il senso di appartenenza, soprattutto quando alimentato dalle difficoltà di posizionamento personale nella dimensione pubblica», un processo, quindi, che si innesca grazie alla presenza dei gruppi confessionali e del fattore “religione” in generale, entrambi evocativi di paradigmi «vasti e poderosi» su cui ogni individuo può edificare e fortificare la propria condizione personale e sui quali può fondare e giusti-

⁴⁹ Cfr. F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Milano, Cedam (W.K.I.), 2011, p. 91.

⁵⁰ In questo senso di esprimerebbe il cosmopolitismo costituzionale, indirizzo che sarebbe in grado, secondo G. ROMEO, *Diritti fondamentali e immigrazione*, in M. MEDICO-G. ROMEO (a cura di), *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, in «federalismi.it», n. s. 2 (2019), pp. 9-10, di «costruire il percorso della partecipazione politica nella consapevolezza dell'esistenza di differenze irriducibili in nuclei di identità contrapposti e perennemente in lotta per l'esclusione dell'altro da un parte, e la resistenza all'allontanamento dall'altra». Inoltre, aggiunge l'A., proprio tale consapevolezza, condurrebbe alla necessità di «trovare accomodamenti di interessi, che possono ben risolversi – e talvolta si risolvono – nell'assegnazione di priorità a coloro i quali abbiano legami qualificati con il territorio di un determinato stato». Ancora sui limiti del diritto cosmopolita, A. FERRARI, *L'ospitalità del diritto o dell'impervio cammino della dignità umana*, cit., pp. 53-54, che indica tra le principali cause della crisi del diritto in questione la «simultanea sclerotizzazione dei principi di sovranità e territorialità(...)», oltre «all'inadeguato funzionamento del riparto di competenze in materia di ospitalità tra Unione europea e singoli stati nazionali» (p. 54).

ficare le rivendicazioni identitarie⁵¹ e micro sistemi normativi⁵². Ora, se può anche ammettersi che proprio questa tipologia di rivendicazione identitaria, su base religiosa, possa provocare, pur nel sentiero tracciato dalla laicità aperta e promotrice⁵³, un rinsaldarsi della visione “ordinatrice” westphaliana⁵⁴ e, quindi, un contestuale rafforzamento del senso di appartenenza al gruppo e/o alla confessione religiosa, è (anche) opportuno considerare come proprio il legame esistente tra l’individuo e la fede, ove declinato in una delle sue variabili più complesse dal punto di vista sociale – quella che, appunto, coinvolge i migranti e la loro esigenza di ricollocazione – diviene indicativo del tenore di effettività delle tutele concretamente esistenti nei loro riguardi, una misurazione dello *standard* democratico riguardante, principalmente, l’attuazione del principio personalista (art. 2 Cost.) e quello di uguaglianza (art. 3 Cost.) e, prima ancora del riconoscimento della dignità personale⁵⁵ soprattutto nei contesti oppressivi e segreganti di alcune tipologie di accoglienza. Ed allora, occorre guardare più da vicino al circuito dell’accoglienza e, nello specifico, alle tutele identitarie in esso previste con

⁵¹ In questo senso M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, culture identitarie*, cit., p. 195, che sottolinea come le stesse fedi religiose tendono a «proiettarsi nello spazio pubblico ridisegnando gli sbiaditi connotati della soggettività pubblica e costituzionale, sottraendola all’inespressività o all’inflazione di senso». Una delle conseguenze principali riconducibili alla dinamica in questione è data dalla circostanza che proprio il riposizionamento pubblico della stessa religione veicola le stesse fedi verso tragitti non solo antropologici ma «esasperatamente politici». Spiega, infatti, l’A., come «a fronte della diversità culturale delle parti sociali, il riaffacciarsi della religione (...) nell’arena pubblica non può non scatenare azioni di regolamento di confini dell’agire politico», una dinamica che colloca le coordinate culturali di derivazione religiosa nella dimensione «di parte» e non più come un lessico comune alle diverse fazioni presenti sul terreno sociale(...).

⁵² Sul concetto di “autonormazione” che investe la complessa dinamica multi-religiosa, si veda A. FUCILLO, *La multireligiosità tra possibile “normazione” ed ipotetica “autonormazione”*, in ID. (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 268-283.

⁵³ Di una laicità effettivamente pluralista, che individuerrebbe una forma di tutela diretta della persona all’interno del quadro democratico e costituzionale, si veda A. MANTINEO-D. BILOTTI, *Il principio di laicità. Inquadramento costituzionale e orientamenti giurisprudenziali*, in A. MORELLI-L. VENTURA (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015, pp.461-505.

⁵⁴ Sul punto osserva A. FERRARI, *L’ospitalità del diritto o dell’impervio cammino della dignità umana*, cit., p. 58, come «l’approdo del diritto di libertà religiosa a una prospettiva personalistica non ha cancellato la sua dimensione “ordinatrice” westphaliana e, dunque, anche il ruolo delle istituzioni religiose quali alleati importanti degli stati-nazione nell’opera di coesione nazionale». Nonostante il primato oggi riferibile alla dimensione individuale della libertà religiosa, spiega l’A., «la misura di quest’ultima continua a dipendere molto dalla confessione religiosa di appartenenza degli individui dal momento in cui le facoltà connesse a tale diritto (...) riflettono il grado di intensità dei rapporti istituzionali tra gruppi religiosi e autorità statali».

⁵⁵ Per un approfondimento sul rapporto tra dignità e libertà (anche religiosa) nelle condizioni di vita dei migranti, si veda il contributo di N. COLAIANNI, *L’Europa e i migranti. Per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1 (2018).

particolare riferimento all'esercizio della libertà di culto e all'effettiva organizzazione dell'assistenza spirituale così come disciplinate nei diversi contesti del modello (normativo e amministrativo) italiano dell'accoglienza.

3.1. La libertà di culto negli spazi destinati all'accoglienza. Una breve rassegna dei profili normativi e amministrativi

La complessità che caratterizza l'assetto amministrativo dell'accoglienza risulta facilmente intuibile a partire dalla proliferazione delle sigle indicative dei diversi spazi (centri) che delineano l'intero dispositivo dell'accoglienza per migranti. Tale complessità è dovuta, principalmente, alle scelte politiche maturate in materia di immigrazione, storicamente improntate a contingentare, più che a *programmare*, nonostante l'evoluzione in senso strutturale del fenomeno migratorio. Tale approccio ha provocato una continua rimodulazione delle regolamentazioni (prevalentemente ministeriali) relative agli *standard* di accoglienza, e si è riversato anche nella predisposizione delle tutele riferibili alla dimensione fideistica/religiosa del migrante che, oltre a costituire un fattore preminente nell'ambito della dimensione personale/identitaria del migrante, risulta di primaria rilevanza anche per la buona riuscita delle politiche di inclusione e integrazione adottate tanto nei *Piani* nazionali, che nelle progettualità regionali e locali⁵⁶. Tuttavia, nonostante le specificità caratterizzanti le varie tipologie di spazi destinati all'accoglienza, «l'attività finalizzata a soddisfare le esigenze religiose di quei soggetti che si trovino, temporaneamente o stabilmente, inseriti all'interno di strutture obbligatorie»⁵⁷ (anche definite come comunità separate o chiuse), trova fondamento nel nucleo assiologico rinvenibile nell'art. 19 della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, c. II, affermativi dei diritti inviolabili dell'uomo (oltre che degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale) e del principio di eguaglianza (anche come *diritto soggettivo perfetto*)⁵⁸. Come è stato messo in evidenza, l'espandersi del fenomeno migratorio ha contribuito ad ampliare l'ambito di applicazione dell'assi-

⁵⁶ Per una rassegna ragionata sulle leggi regionali adottate in materia di accoglienza e integrazione, si veda A. STUPPINI, *Una ricognizione ragionata delle leggi regionali sull'integrazione*, in *L'integrazione dimenticata*, cit., pp.40-47.

⁵⁷ Cfr. sul punto E. VITALI-A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., p. 207.

⁵⁸ Cfr. in questo senso, A. LOLLO, *Il principio d'eguaglianza e le sue declinazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento europeo*, in A. MORELLI-L. VENTURA (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., pp. 395-396, che delinea i tratti assiologici fondamentali per una definizione del principio di eguaglianza (e del diritto antidiscriminatorio di matrice comunitaria) come vero e proprio diritto riferibile autonomamente alla sfera soggettiva dell'individuo. Dell'eguaglianza politica come *presupposto* e *fine* della stessa idea di giustizia, parla, invece, A. PORCIELLO, *Una definizione filosofica di eguaglianza politica attraverso tre quesiti fondamentali*, in A. MORELLI-L. VENTURA (a cura di), *Principi Costituzionali*, cit., pp. 351-381.

stenza spirituale nelle (nuove) comunità segreganti; in questo senso, si è reso necessario, oltre che garantire l'effettiva attuazione del diritto di libertà religiosa nei confronti dei migranti, attuare il disegno costituzionale informante il profilo della libertà anzidetta, con la previsione di specifiche disposizioni volte a rendere ancor più effettivo il diritto in questione⁵⁹. Un primo riferimento normativo, antecedente all'introduzione del D.lgs. n. 142 del 2015, è contenuto nel D.P.R. del 31 Agosto 1999, n. 394 (*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*), che all'art. 21 stabilisce le modalità di trattenimento nei CIE (*Centri di identificazione ed espulsione*, oggi rinominati CPR, *Centri di Permanenza per il Rimpatrio*), prevedendo, in particolare, che dette modalità "(...)devono garantire, nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero, e con i ministri di culto,(...) ed i diritti fondamentali della persona, fermo restando l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro" (comma I); inoltre, si afferma che nel centro "(...) sono assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri trattenuti e ospitati (...) gli interventi di socializzazione e la libertà di culto nei limiti previsti dalla Costituzione" (comma II) e si assicura, infine, che possono accedere ai centri, tra gli altri "(...) i familiari conviventi e il difensore delle persone trattenute o ospitate, i ministri di culto (...) gli appartenenti ad enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale (...)" (comma VII)⁶⁰. Pur non essendo espressamente menzionata l'assistenza spirituale, non par dubbio che l'inclusione dei ministri di culto nella lista di coloro che possono accedere ai centri sia «funzionale a garantire questo diritto», anche se la mancanza di ulteriori specificazioni circa le modalità di individuazione degli stessi ministri di culto, rischia di limitare l'efficacia attuativa della norma stessa⁶¹. Ancora, nelle disposizioni testé richiamate, si

⁵⁹ Si veda O. DANIELE, *Il caso delle nuove comunità segreganti: i centri per l'immigrazione*, in A. INGOGNIA-M. FERRANTE (a cura di), *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, Padova, libreriauniversitaria.it edizioni, 2017, pp. 187-197.

⁶⁰ Dal settimo comma, in particolare, si è desunta una presumibile analogia col trattamento penitenziario, "fondato sul libero accesso dei ministri di culto appartenenti alle confessioni religiose con intesa – che nella specie dovrebbe essere garantito anche ai preti cattolici non essendo previste qui ipotesi di cappellania – e altrettanto libero, ma su richiesta del trattenuto, per i ministri di culto di Confessioni religiose senza intesa". Così O. DANIELE, *Il caso delle nuove comunità segreganti*, cit., p. 196.

⁶¹ Per l'operatività della norma, infatti, occorrerà "(...) ricorrere alle disposizioni (unilaterali e pattizie) dettate per le altre forme di assistenza spirituale e se ciò consente una facile applicazione relativamente ai soggetti, trattenuti od ospitati nei centri, fedeli di una delle confessioni religiose

sottolinea come tra i soggetti che hanno diritto di accesso nel centro, il primo comma dell'art. 21 cita, primariamente, le figure del difensore legale e del ministro di culto, a voler rimarcare l'importanza (primaria, appunto) tanto del profilo legale – in modo da poter garantire all'ospite accolto in struttura le informazioni necessarie relative alla propria posizione giuridica all'interno dello Stato e in ordine alle contestuali procedure amministrative a cui deve prendere parte – quanto del profilo più aderente alle esigenze spirituali e culturali, il quale assume rilievo soprattutto in riferimento alle condizioni ambientali in cui versano i migranti nei CIE/CPR⁶². Si richiama all'art. 21 del D.P.R. n. 394 del 1999, anche l'art. 7 del D.lgs. n. 142 del 2015 (condizioni di trattenimento) stabilisce, al comma II, che venga consentito l'accesso ai CPR, nonché la libertà di colloquio con i richiedenti, tra gli altri, anche ai ministri di culto, prevedendo, tuttavia, che lo stesso accesso da parte dei soggetti in questione, possa essere oggetto di limitazioni secondo specifiche direttive ministeriali (comma III). Anche nei Centri governativi di prima accoglienza (CDA, CPSA), secondo quanto stabilito dal successivo art. 10 (modalità di accoglienza), comma I, si prevede che siano assicurati "(...) il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti (...)", oltre alla facoltà di comunicare con i ministri di culto (comma III), come già previsto per i CPR. Di poco successiva, la Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza temporanea e di assistenza – emanata ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 394 del 1999 – del 30 agosto del 2000, n. 3435, che nella parte relativa alle comunicazioni da consegnare allo straniero sottoposto a trattenimento all'atto di ammissione al centro, chiarisce, nella sezione dedicata all'elencazione dei diritti, che lo straniero ha diritto di "professare la propria religione e di avere la relativa assistenza spirituale", formalizzando, dunque, il diritto ad un'effettiva assistenza spirituale sulla scia di quanto previsto, a livello (inter)ordinamentale, per le altre condizioni segreganti che la legge prende in considerazione ai fini della predisposizione del servizio della stessa assistenza. Altre disposizioni dello stesso tenore si ravvisano nel Regolamento recante criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione⁶³, ove è previsto

che hanno sottoscritto un accordo o un'intesa con lo Stato, ripropone per tutti gli altri i dubbi circa l'effettiva garanzia dell'assistenza spirituale ed in particolare per i fedeli musulmani che fino ad oggi sono risultati la stragrande maggioranza degli stranieri transitati per detti centri". Cfr. E. VITALI-A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., p. 217.

⁶² Sulle criticità riscontrate nei Centri di identificazione ed espulsione in Italia, si veda il relativo *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione - gennaio 2017*, redatto dalla *Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani* (consultabile al seguente link: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20\(2%20gennaio%202017\).pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20(2%20gennaio%202017).pdf)).

⁶³ Il riferimento è al Decreto del Ministero dell'Interno n. 12700 del 20 Ottobre 2014, adot-

(art. 4, lett. *b*) che l'ente gestore debba organizzare le "attività ricreative, sociali e religiose in modo da consentirne la fruizione giornaliera e in spazi appositamente adeguati"; mentre al successivo art. 6, disciplinante l'accesso ai centri, la possibilità per i ministri di culto di accedervi è subordinata ad una specifica autorizzazione da parte della Prefettura che, a sua volta, deve acquisire il nulla osta della Questura, prima di poter concedere la predetta autorizzazione⁶⁴. Relativamente alle modalità di svolgimento delle visite, ai ministri di culto è consentito l'accesso ad eventuali luoghi riservati al culto e incontrare anche più di una persona contemporaneamente, compatibilmente con le esigenze di sicurezza valutate dal responsabile della vigilanza del Centro⁶⁵. Allegato al regolamento, la *Carta dei diritti e dei doveri dello straniero* nel CIE, poi, afferma il diritto alla libertà di culto e all'assistenza religiosa⁶⁶. L'*amministrativizzazione* delle tutele in materia di libertà di culto trova formale conferma, inoltre, nelle decretazioni ministeriali riguardanti lo schema di capitolato di gara d'appalto sul funzionamento e l'organizzazione delle diverse tipologie di centri di accoglienza. L'art. 12 del D.lgs. n. 142 del 2015, infatti, rinvia alla decretazione del Ministero dell'Interno per assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, tenendo conto delle peculiarità di ciascuna tipologia di centro. In ordine a questo aspetto, con la riforma del sistema di accoglienza introdotta dalla legge n. 132 del 2018, è stato varato anche un nuovo schema di capitolato di gara d'appalto, modificativo/sostitutivo di quelli emanati negli anni precedenti⁶⁷. Nello specifico, con il decreto ministeriale del 20 novembre 2018, recante

tivo del Regolamento recante "criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 Luglio 1992 n. 286 e successive modificazioni".

⁶⁴ Art. 6, c. 4 del Regolamento: «La richiesta di autorizzazione di accesso ai centri da parte dei seguenti soggetti deve essere indirizzata alla competente Prefettura, con congruo anticipo rispetto alla data di accesso richiesta, onde consentire alla Prefettura di acquisire il nulla osta della Questura e fatto salvo quanto previsto dal successivo comma 5: a) giornalisti e foto operatori; b) ministri di culto su richiesta dello straniero; c) coniuge, figli e familiari dello straniero; d) personale della rappresentanza diplomatica o consolare del paese di origine, su richiesta dello straniero; e) altri soggetti che ne facciano motivata richiesta».

⁶⁵ Art. 7, comma 4, del Regolamento: «I ministri di culto possono accedere ad eventuali luoghi riservati al culto e incontrare anche più di una persona contemporaneamente, compatibilmente con le esigenze di sicurezza, di volta in volta valutate dal responsabile del dispositivo di vigilanza del Centro».

⁶⁶ *Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di identificazione ed espulsione*, allegato 1 a) al *Regolamento recante i criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione*: «durante il periodo di permanenza lo straniero ha diritto: lett. i) alla libertà di culto e all'assistenza religiosa».

⁶⁷ Il riferimento è allo *Schema di Capitolato di appalto per la gestione dei centri di primo soccorso e di assistenza – centri di accoglienza – centri di accoglienza per richiedenti asilo – centri di identificazione ed espulsione* – approvato con d.m. del 21 Novembre 2008 il cui testo è consultabile al seguente link: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Ministero_Interno_Schema_Ca

lo schema di capitolato e i relativi allegati⁶⁸, si rilevano alcune disposizioni organizzative dei servizi di accoglienza suscettibili di rilievo in materia di tutela delle libertà di culto del migrante ospitato/internato. L'articolo 1 (*Oggetto dell'appalto*) del nuovo schema, prevede, al comma VIII, che l'organizzazione dei servizi di accoglienza "(...) è improntata al pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute, della differenza di genere, della presenza di situazioni di vulnerabilità (...)". Di là dell'affermazione di principio testé citata, negli allegati allo schema di capitolato (riguardanti, per lo più, specifiche tecniche, struttura dell'offerta e accordi-quadro) vi sono numerosi riferimenti alle cd. regole alimentari religiose (RAR), poiché si afferma che nella definizione della fornitura delle derrate alimentari, occorre tener conto di "un'adeguata variabilità della composizione di piatti e rispettare i principi e le abitudini alimentari degli stranieri in accoglienza" e, in particolare "devono essere rispettati i vincoli costituiti dalla regole alimentari dettate dalle diverse scelte religiose"; ancora, si prevede che nell'erogazione dei servizi di distribuzione, conservazione e controllo dei pasti, tali servizi debbano tener conto delle specifiche esigenze alimentari relative, tra le altre cose, "alle principali etnie cui appartengono gli stranieri accolti, al fine di garantire il rispetto delle abitudini alimentari in base alle tradizioni culturali e religiose", formula che viene replicata – con qualche variazione terminologica – negli altri allegati riguardanti l'erogazione dei servizi di assistenza alimentare per i migranti⁶⁹. I riferimenti alle RAR appaiono particolarmente opportune, soprattutto ove si consideri che il quadro delle tutele in materia, risulta, come si è osservato, caratterizzato dal continuo rinvio a clausole generali la cui efficacia non può che dipendere da (quanto mai necessarie) direttive attuative promananti dall'autorità governativa. Ed in effetti, come è stato rilevato, la presenza di un soggetto altro (privato), chiamato ad attuare i servizi di accoglienza, dopo l'espletamento della procedura del bando di gara,

pitolato.pdf.

⁶⁸ Schema di capitolato di gara di appalto, approvato con DM 20 novembre 2018, riguardante la fornitura di beni e servizi per la gestione e il funzionamento dei centri di prima accoglienza, di cui al decreto legge 30 ottobre 1995, n.451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995 n. 563, dei centri di accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e dei centri di cui all'articolo 10-ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni (per una lettura del testo: <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/schema-capitolato-gara-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativo-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri-prima-accolgenza>).

⁶⁹ Sull'importanza delle regole alimentari religiose nell'attuale conformazione multiculturale della società, si vedano: A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Cibo, religione, diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Tricase, Libellula Ed., 2015; A. FUCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercato alimentare*, Torino, Giappichelli, 2016.

non potrebbe giustificare, in capo all'ente gestore, un margine di discrezionalità tale da applicare in modo flessibile o rimodulare a proprio esclusivo indirizzo l'organizzazione dei servizi di accoglienza e la predisposizione di quanto si renda utile ai fini dell'effettivo esercizio dei riti culturali⁷⁰. In questo senso, si deve evidenziare come nel nuovo schema, sinteticamente riprodotto, non vi sono indicazioni sull'organizzazione del tempo libero o riservato ad esigenze personali, in particolare, sull'obbligo, per l'ente, di predisporre spazi adeguati ai fini dell'espletamento delle funzioni religiose⁷¹. Inoltre, nello schema del 2017, vi è un'articolata indicazione circa le risorse strumentali e il personale da impiegare (art. 5), con espressa previsione per la quale, in base alla percentuale di presenze femminili tra gli ospiti del centro, deve essere "(...) garantita una adeguata presenza di personale femminile, in modo da assicurare l'equilibrio di genere e da tenere conto delle esigenze di carattere culturale e religioso delle donne presenti nel centro", previsione non riprodotta nello schema del 2018⁷². Peraltro, anche le linee guida dell'UNHCR sui criteri e gli *standard* applicabili alla detenzione dei richiedenti asilo, prevedono espressamente, quale condizione minima del trattenimento, il rispetto del diritto di praticare la propria religione⁷³; nella guida ufficiale redatta dall'EASO (*European Asylum Support Office*) sulle condizioni di accoglienza, invece, si raccomandano alcune indicazioni operative per quello che concerne la tutela del fattore religioso

⁷⁰ Su questo aspetto, sottolinea A. VALSECCHI, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, cit., pp. 233-234, come la stessa assistenza spirituale non è curata dallo Stato che, di fatto, si «(...) limita a commissionare agli aggiudicatari del servizio lo svolgimento di tale funzione, riservandosi un'attività di mero controllo e la facoltà di richiedere il pagamento di penali ovvero di avvalersi di clausole risolutive espresse in caso di inadempimento dell'appaltatore», secondo quanto disposto dallo Schema di capitolato del 2008 (artt. 16,19,24).

⁷¹ Previsioni che, al contrario, erano espressamente sancite nei precedenti schemi di capitolato del 2008 e del 2017.

⁷² Recita così l'art. 5, comma 2, dello Schema: «In relazione alla percentuale di presenze femminili tra gli ospiti del centro, è garantita una adeguata presenza di personale femminile, in modo da assicurare l'equilibrio di genere e da tenere conto delle esigenze di carattere culturale e religioso delle donne presenti nel centro».

⁷³ *Linee Guida sui criteri e gli standard applicabili relativi alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione* ai sensi del proprio mandato, come enunciato nello *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i Rifugiati*, collegato all'articolo 35 della *Convenzione del 1951 relativa allo Status dei Rifugiati* ed all'Articolo II del relativo *Protocollo del 1967*. In particolare si affermano i seguenti principi: (vii) i richiedenti asilo in stato di detenzione, se lo desiderano, devono poter contattare regolarmente (tramite, ad esempio, il telefono o internet, ove possibile) e ricevere visite da parenti ed amici, nonché dai rappresentanti di organizzazioni religiose, internazionali e/o non governative; (ix) il diritto di praticare la propria religione deve essere rispettato; (xi) devono essere forniti alimenti di valore nutrizionale adatto all'età, allo stato di salute ed all'appartenenza culturale/religiosa dei richiedenti asilo. Cfr. *Linee Guida 8* sulle condizioni di detenzione.

e, in particolare:

- a) che nel garantire l'assegnazione dell'alloggio al richiedente, si tenga conto di fattori specifici e obiettivi legati alla situazione individuale del richiedente, tre i quali rientrano l'appartenenza culturale, linguistica e religiosa dello stesso;
- b) che nel garantire che i richiedenti abbiano a disposizione uno spazio adeguato per le attività ricreative e di gruppo, negli alloggi collettivi, si dovrebbe tener conto del genere, dell'età e delle esigenze culturali e religiose dei richiedenti;
- c) che nel garantire l'accesso ad una alimentazione sufficiente e adeguata, si tenga conto delle preferenze alimentari dei «gruppi specifici», espressione, quest'ultima, riferibile anche ai gruppi con una determinata identità religiosa⁷⁴.

In riferimento a questi aspetti, si vuole (ancora) sottolineare la grave carenza in ordine alla mancanza di sufficienti tutele atte a garantire una precondizione libertaria del soggetto tale da (contro)bilanciare o, almeno, attenuare gli effetti dell'assoggettamento alla condizione segregante. Da questo punto di vista, appaiono condivisibili le considerazioni di chi ha rilevato come vi sia una stretta contiguità tra l'esercizio della libertà religiosa e la preservazione di una dignitosa condizione umana all'interno dei centri di accoglienza:

È dignitoso, rispetta la dignità del migrante, garantirgli e agevolargli la pratica del proprio culto in un contesto soppressivo delle altre libertà a cominciare da quelle di circolazione e di difesa? Assicurare, per esempio, ai detenuti nei Centri, siccome musulmani osservanti, il diritto di professare il loro culto e associarli, siccome appunto musulmani, a una etnia e alle organizzazioni terroristiche, rendendoli perciò soggetti a gravi limitazioni del loro diritti, è sicuramente irrispettoso della loro dignità⁷⁵.

Ed allora, discorrere di tutela del diritto di libertà religiosa può avere senso nell'ottica di porre l'attenzione sul mancato riconoscimento dello statuto personale del migrante e, prima ancora, della preminenza della dignità come presupposto del principio personalista, il quale "(...) si esprime in pieno solo nel nucleo irriducibile della dignità, che contrassegna la persona umana anche al di là della sua stessa esistenza fisica"⁷⁶. Le tutela della libertà di culto e la preservazione

⁷⁴ Cfr. la *Guida dell'EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori*, Settembre 2016 (consultabile al link: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on-Reception-Conditions-IT.pdf>).

⁷⁵ Così N. COLAIANNI, *L'Europa e i migranti. Per una dignitosa libertà (non solo religiosa)*, in «Stato, Chiese, Pluralismo confessionale», Rivista telematica, (www.statoechiese.it), n. 40/2017, p. 17.

⁷⁶ In questo senso, G. SILVESTRI, *Considerazione sul valore costituzionale della dignità della*

della dignità umana si intrecciano inscindibilmente e in maniera tale da definirsi ed integrarsi vicendevolmente, contribuendo a delineare (anche) il grado di sviluppo della stessa civiltà umana⁷⁷.

Ma quale potrebbe essere il grado di civiltà delle nostre società attuali se, al loro interno, vi sono gruppi di persone destinati alla ghettizzazione socio-comunitaria? Come potremmo occuparci di *diritti* e di *libertà* anche (religiosa) dei migranti se il punto di osservazione primario delle vicende migratorie non può che essere quello delle loro condizioni di vita, stabilmente ancorate ad una situazione di permanente violazione dei diritti umani?⁷⁸ Se il diritto ha il compito di “difendere le categorie antropologiche fondamentali”, non può, per sua stessa ragion di causa, “negarsi al mondo”: in questo senso «proprio il principio di dignità gli consente di seguirne i movimenti, di entrare nelle pieghe del mutamento, di esserne misura senza lasciarsene sopraffare»⁷⁹. In sostanza, essa contribuisce ad integrare i principi fondamentali già consolidati, quali libertà, uguaglianza e solidarietà e restituisce ad ogni principio fondamentale una rinnovata efficacia, un impulso decisivo volto a confermare il disegno di indivisibilità giuridica-concettuale⁸⁰. Nella situazione attuale dei diversi centri di accoglienza (sia quelli di trattenimento amministrativo sia i centri di prima accoglienza) questo recipro-

persona, in AIC, *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 14 Marzo 2008.

⁷⁷ Secondo N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1997, p. 43, infatti, «l'attuazione di una maggiore protezione dei diritti dell'uomo è connessa con lo sviluppo globale della civiltà umana»; in particolare, secondo il filosofo torinese, «non si può porre il problema dei diritti dell'uomo astraendolo dai due grandi problemi del nostro tempo, che sono i problemi della guerra e della miseria, dell'assurdo contrasto tra l'eccesso di *potenza* che ha creato condizioni per una guerra sterminatrice e l'eccesso di *impotenza* che condanna grandi masse umane alla fame. Solo in questo contesto ci possiamo avvicinare al problema dei diritti dell'uomo con senso realistico».

⁷⁸ Su questo aspetto, si è rilevato come la costruzione di una nuova base ideologica razzista non sia tanto la *causa* delle violazioni e delle oppressioni dei diritti umani, quanto l'*effetto* stesso di tali violazioni. Lo *ius migrandi* in particolare, inteso come “autentico diritto ad avere diritti, condizione elementare dell'indivisibilità e dell'effettività di tutti gli altri diritti della persona oggi sanciti nelle tante carte dei diritti facenti parte del nostro diritti internazionale ma sistematicamente violate” deve poter significare la piena garanzia della libertà di circolazione sul pianeta di tutti gli esseri umani; soltanto in questo modo si potrebbe chiudere “il mezzo millennio del falso universalismo dei diritti umani inaugurato con la proclamazione del diritto di emigrare ad uso esclusivo delle politiche di conquista dell'Occidente”. Così, L. FERRAJOLI, *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, in «Questione Giustizia» (www.questionegiustizia.it), 22 Marzo 2019.

⁷⁹ In questo senso, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 199.

⁸⁰ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 199. “L'*homo dignus* non si affida a un principio che sovrasta libertà, uguaglianza, fraternità e così, in qualche modo, le ridimensiona. Dall'intrecciarsi continuo di questi principi tutti fondativi, dal loro reciproco illuminarsi, questo *homo* riceve maggiore pienezza di vita e, quindi, più intensa dignità umana”.

co intrecciarsi tra i principi fondativi viene meno⁸¹. La proiezione dei suddetti principi fondativi nella multi-dimensione migratoria, dunque, sembra assumere il canone astratto della “potenzialità”, lontana, perciò, da qualsiasi riferimento concretamente attuativo. Vi è, quindi, la tendenza a legare la matrice dei diritti umani agli statuti delle cittadinanze dei diversi ordinamenti⁸², cosicché quell’*universalismo*, che dovrebbe connotare la stessa categoria (morale) del *diritto umano*, viene meno e, relativizzandosi nelle sue dinamiche attuative, rimane nella spirale astratta della mera statuizione, perdendo, di fatto, la sua intrinseca capacità di fungere da catalizzatore di veri processi di integrazione⁸³. Cosicché, la circo-

⁸¹ Per un approfondimento sul tema della tutela dei diritti e sulla sostenibilità costituzionale dello strumento del trattenimento amministrativo, si veda D. LOPRIENO, “*Trattenere e punire*”. *La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

⁸² Su questo tema, particolarmente significative le riflessioni di L. FERRAJOLI, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 341 secondo il quale «la fallacia nella quale incorrono il relativismo culturale e le dottrine che ancorano i diritti umani alle cittadinanze degli ordinamenti nei quali essi sono radicati culturalmente consiste nella confusione tra l’universalismo dei diritti come convenzione giuridica e il medesimo universalismo come dottrina morale, ossia nella supposizione che il primo implichi e/o debba implicare l’accettazione del secondo. Certamente la convenzione giuridica dell’universalità dei diritti fondamentali è un prodotto storico della corrispondente dottrina morale. Ma non ne implica affatto l’accettazione, né sul piano empirico né sul piano assiologico». Sui “paradossi” dell’universalismo e del rapporto con le culture diverse, nella cornice discorsiva dei diritti umani, si veda S. PETRUCCIANI, *I diritti umani e i paradossi dell’universalismo*, in A. CECERE-A. CORATTI (a cura di), *Lumi sul mediterraneo. Politica, diritti e religione tra le due sponde del Mediterraneo*, cit., pp. 119-128, che prende in considerazione la prospettiva rawlsiana sul concetto del “vivere insieme”.

⁸³ In relazione a questo aspetto e, in particolare, al rapporto tra diritti umani e processi di integrazione, si veda il contributo in materia di R. MEDDA-WINDISCHER, *Vecchie e nuove minoranze. Un giano bifronte? Integrazione, diritti umani e tutela delle minoranze per ricomporre la (presunta) dicotomia*, in J. WOELK-F. GUELLA-G. PELACANI, (a cura di), *Modelli di disciplina dell’accoglienza nell’ “emergenza immigrazione”. La situazione del richiedente asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Università degli Studi di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza 22 (2016), pp. 247-257, che propone un Modello di Integrazione basato sulla prospettiva dei Diritti Umani (MIDU). Tale modello, accetta come premessa l’idea che «i diritti delle minoranze, così come i diritti umani, rappresentano importanti strumenti per l’integrazione delle minoranze, in particolare, dei nuovi gruppi minoritari, in quanto creano una cornice legale entro la quale le minoranze possono vedere riconosciuti i propri diritti nei limiti delle disposizioni giuridiche enunciate negli strumenti internazionali in materia di diritti umani e delle minoranze ed interpretate dagli organi competenti a livello nazionale e sovranazionale»; questa cornice giuridica, aggiunge l’A., «si compone di diritti e libertà, ma anche di limiti e restrizioni al fine di garantire che le rivendicazioni delle minoranze non eccedano certi limiti (...)», un modello, dunque, «fortemente ancorato agli standard per la tutela delle minoranze e dei diritti umani e al severo scrutinio degli organismi internazionali, in particolare la Corte europea dei diritti dell’uomo», affermativo di un indirizzo volto ad incoraggiare «la diversità e la coesione sia nella sfera privata che in quella pubblica e a livello sia individuale che di gruppo», e

stanza che non vi siano, ad oggi, segnalazioni in ordine a presunte violazioni del diritto di manifestare il proprio credo nei luoghi dell'accoglienza, non è tanto da ricondurre all'idea che i riferimenti normativi ed amministrativi disciplinanti le modalità dell'accoglienza e l'erogazione dei (relativi) servizi, siano di per sé sufficienti a garantire l'esercizio effettivo di tale diritto, quanto all'idea che lo stesso diritto sia percepito come minusvalente, rispetto alla privazione della libertà personale⁸⁴, a conferma di quanto scriveva Arturo Carlo Jemolo, secondo cui "(...) i problemi pratici della libertà hanno come condizione necessaria l'esistenza di uomini che abbiano il senso della libertà"⁸⁵. E benché "la religione non è, né può essere, l'identità omnicomprensiva di un individuo", come scrive Amartya Sen, è anche vero che, a differenza del generale senso di libertà, che "(...) è un senso che deve venire educato", quello religioso "(...) può essere spontaneo ed anche incoercibile, che sopravviva malgrado l'ambiente arido od ostile"⁸⁶. In questo senso, le sparute previsioni, affermate (per lo più) in atti secondari e linee guida ministeriali, riguardanti le tutele delle identità religiose, appaiono prive di reale efficacia e destinate, verosimilmente, a subire il condizionamento di valori "altri", primo fra tutti, la sicurezza. Indicativa, in questo senso, la disposizione prevista nel d. m. n. 12700 del 20 ottobre 2014, che nel disciplinare l'ingresso nei centri di accoglienza da parte dei soggetti non rientranti nel personale impiegato in struttura, tra cui i Ministri di culto, subordina l'accesso ad una specifica richiesta di autorizzazione da indirizzare alla Prefettura, la quale, una volta acquisito il nulla osta della Questura competente, deve inviare tempestivamente le richieste ai competenti uffici del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione per il preventivo parere che, se favorevole, una volta ottenuto dalla Prefettura, consente alla stessa di autorizzare l'ingresso ai soggetti istanti, comunicando i nominativi all'ente gestore⁸⁷. La procedura – di per sé abbastanza complessa – risulta ulteriormente aggravata, dal fatto che: (I) la richiesta di autorizzazione di accesso ai centri da parte dei soggetti elencati nella disposizione deve essere inoltrata con congruo anticipo rispetto alla data di accesso richiesta (onde consentire alla Prefettura di ottenere il rilascio del nulla osta); (II) la procedura descritta, da ripetersi ogni qualvolta si richiede l'accesso al centro, può essere ovviata soltanto

che riconosce «l'esistenza di una continua interazione tra unità e diversità, principi che non devono essere considerati come sfere separate e inconciliabili» (p. 254).

⁸⁴ Ancora su questo aspetto, N. COLAIANNI, *L'Europa e i migranti*, cit., p. 17.

⁸⁵ Così, A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, sec. ed., Milano, Giuffrè, 1972, p. 32.

⁸⁶ A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, cit., p. 32.

⁸⁷ Cfr. art. 6 del Regolamento recante "criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 Luglio 1992 n. 286 e successive modificazioni" (d.m. n. 12700/2014)).

per i giornalisti e i foto-cineoperatori, per i quali, la Prefettura, può rilasciare un'unica autorizzazione valida per tutta la durata della collaborazione⁸⁸. Desta particolare perplessità il fatto che mentre per i giornalisti e i foto-cineoperatori la Prefettura può, discrezionalmente, rilasciare un'unica autorizzazione e consentire, pertanto, un accesso libero e continuativo durante il tempo della collaborazione, per le altre categorie di soggetti, compresi i ministri di culto, tale possibilità non risulta formalmente prevista. Anche in questo caso, dunque, le esigenze di sicurezza comprimono il diritto per lo straniero di esercitare la sua libertà di culto, subordinando l'assistenza spirituale ad una serie di procedure autorizzanti che finiscono col pregiudicare la stessa (eventuale) esigenza di ricevere l'assistenza. Le criticità testé evidenziate trovano ulteriore conferma nell'ambito delle attività di ispezione svolte dal *Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale*. Nel *Rapporto sulle visite effettuate presso i Centri di permanenza per i rimpatri* (2019-2020), il Garante, dopo aver sottolineato – ancora una volta – “l'evidente e incontrovertibile scarsa efficacia del sistema che, in linea con le precedenti annualità, anche nel 2019 ha visto realizzarsi l'effettivo rimpatrio di meno del 50% delle persone trattenute”, ha criticato il ricorso a tale strumento, evidenziando quanto segue:

Il perdurante ricorso a misure di detenzione amministrativa nel corso dell'emergenza sanitaria, a prescindere dalla concreta sussistenza di ragionevoli prospettive di rimpatrio, ha ulteriormente connotato in tal senso l'istituto. In spregio ai fini per cui la privazione della libertà dei cittadini stranieri è prevista dai principi fondamentali dell'ordinamento, la detenzione amministrativa assume nella prassi prevalentemente i tratti di un meccanismo di marginalità sociale, confino e sottrazione temporanea allo sguardo della collettività di persone che le Autorità non intendono includere, ma che al tempo stesso non riescono nemmeno ad allontanare⁸⁹.

⁸⁸ Art. 6, comma 5.

⁸⁹ «L'ampliamento della rete dei Centri ha fatto quindi segnare un'intensificazione nell'utilizzo del trattenimento amministrativo senza alcun superamento dei problemi che riguardavano le vecchie strutture, oggi replicati in quelle di recente apertura. Nel contempo, il raddoppio dei tempi di trattenimento da 90 a 180 giorni previsto dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 – poi nuovamente mutati – ha determinato ulteriori, purtroppo tangibili, elementi di stress su un sistema già largamente deficitario. Nell'arco temporale di riferimento del presente Rapporto, manifestazioni di protesta, ribellioni e danneggiamenti alle strutture si sono succeduti senza sosta; inoltre, mai come in passato, si è verificato un numero così elevato di eventi tragici: tra giugno 2019 e luglio 2020, cinque cittadini stranieri hanno perso la vita mentre scontavano una misura di detenzione amministrativa. Sulle specifiche vicende, che differiscono per cause, circostanze e situazioni, spetta chiaramente all'Autorità giudiziaria fare luce ma, al di là dei relativi esiti procedurali, su cui comunque il Garante nazionale mantiene alta la propria attenzione, appare difficile non considerare tale serie di eventi infausti quantomeno il sintomo di realtà detentive gravemente e fisiologicamente problematiche non sempre in grado di proteggere e tutelare la sicurezza e la vita delle persone poste sotto custodia. I problemi ri-

In sostanza, nel *Rapporto* si conferma il rilievo delle criticità già emerse (e segnalate) negli anni precedenti⁹⁰ ivi comprese quelle relative alla mancanza di idonei spazi per l'esercizio del culto. Indicativo, al riguardo, quanto affermato dal Garante nella prima raccomandazione relativa a tutti i centri visitati, in cui si raccomanda di procedere ad una “decisa opera di miglioramento strutturale dei Centri, sia prevedendo periodiche manutenzioni e interventi tempestivi in caso di necessità, sia sopperendo alla cronica carenza di spazi per le attività e la socialità, quali per esempio aree mensa e locali per il culto. Ciò anche in attuazione del novellato articolo 14, comma 2 del T.U.I., che stabilisce la necessità che nei Centri siano assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi”, evidenziando, inoltre, come in nessuno dei Cpr visitati vi era la disponibilità di uno spazio da adibire come luogo di culto⁹¹. In definitiva, si ribadisce, ancora una volta, come il quadro emergente dell'attuale situazione appaia gravemente lesivo dei diritti fondamentali dell'individuo, fra tutti, quello relativo alla libertà di culto. Il ridimensionamento della dimensione progettuale integrata negli anni più recenti e (parzialmente) rivitalizzata dal D.L. n. 130 del 2020, ha fatto sì che i diritti, nel significato “forte” del termine⁹², siano stati frazionati e resi effettivi soltanto per

scontrati sono di varia natura e interpellano vari livelli di responsabilità: vuoti ordinamentali, carenze di regolazione, problemi strutturali, inadeguatezze gestionali; in tal senso, il Rapporto si concentrerà sugli esiti dell'attività di monitoraggio, ma non rinuncerà a uno sguardo d'insieme facendo cenno anche ad alcune questioni che attengono più a un profilo di normazione che di gestione». Così *Rapporto sulle visite effettuate presso i Centri di permanenza per i rimpatri* (2019-2020), pp. 3-4.

⁹⁰ Nella sezione del *Rapporto* dedicato alle raccomandazioni circa le criticità d'ordine generale riscontrare presso i CIE, il *Garante* fa presente quanto segue: “Le strutture visitate hanno evidenziato una notevole carenza di attività comuni, spazi di aggregazione e luoghi di culto. (...) il regolamento unico dei CIE del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014 prevede all'articolo 4 lettera b) l'organizzazione di attività ricreative, sociali e religiose in spazi dedicati e la possibilità di avvalersi della collaborazione di soggetti esterni per la realizzazione di attività integrative, di tipo ricreativo (art. 5 lettera f). Tale possibilità risulta materialmente inibita qualora non siano stati previsti o attrezzati idonei locali» Cfr. *Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia* (2016/2017 primo anno di attività), p.4, che raccoglie i resoconti delle visite nei Centri di identificazione e espulsione (CIE) e negli *hotspot* effettuate dal Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, nel primo anno di attività in forza del mandato di cui all'art. 7 lettera e) del decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014. Il rapporto è consultabile sul sito del Garante nazionale (www.garantenazionaleprivatiliberta.it). Alla luce di tale rilievo e considerata l'importanza delle attività in questione, il Garante raccomanda di “allestire e attrezzare, con urgenza, spazi idonei alle previste attività ricreative e aree dedicate alla preghiera, invitando il Ministro dell'Interno a uno stringente monitoraggio circa l'effettiva erogazione di suddette attività da parte dell'ente gestore”

⁹¹ Così nel *Rapporto*, p. 17.

⁹² Sulla significanza “forte” dei diritti, fondamentale l'opera di R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Bologna, il Mulino, 1982, trad. a cura di F. Oriana, pp. 273-275.

un ridotto numero di migranti, pochi “fortunati” a cui i progetti di accoglienza possono riservare iniziative volte all’emersione identitaria e sociale, valorizzando le attitudini personali e le componenti etiche, religiose e culturali di ognuno. La democrazia, come spazio di *ospitalità* e convivenza in grado di promuovere diritti (individuali) e unità allo stesso tempo, deve fare i conti con la sua stessa deriva *inospitale*, frutto di un’idea di nazione (che la anima) in continua espansione (regressiva) anti-umanista⁹³, produttrice di soggettività deboli⁹⁴. Una tale prospettiva, oltre a pregiudicare lo stesso diritto all’esistenza del migrante, ci pone davanti ad una precarietà sistemica degli articolati normativi affermativi dei diritti e delle libertà fondamentali, la cui “violazione drammatica e sistematica” ne rivela, fondamentalmente, la loro “radicale necessità” se, davvero, “si vogliono affrontare le questioni rivelate da uno sguardo impietoso sul mondo e sulle sue tragedie”⁹⁵. Il futuro stesso degli ordinamenti democratici allora e di quello europeo in particolare “passa attraverso la rete dei diritti fondamentali della persona (...) attorno a cui costruire un assetto politico istituzionale (di governo dello spazio pubblico) capace di stabilire la giusta tensione tra unità e pluralità”⁹⁶.

4. IDENTITÀ RELIGIOSA E INCLUSIONE. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Non par dubbio che, in relazione a quanto esposto, gli indici indicatori del grado di inclusione della persona migrante, evidenziano una condizione particolarmente critica che si origina da una sorta di “paradosso identitario”, per il quale proprio la comunità politica ospitante tende (soprattutto) nei momenti di interazione con l’*altro*, a ridefinirsi su base identitaria: in sostanza, lo schema della rivendicazione identitaria è ribaltato, poiché sono proprio le istituzioni

⁹³ Sul rapporto tra l’idea di nazione e la conformazione democratica dello Stato, si veda M. REALE, “*Vivere insieme con dignità*” è un altro nome di “democrazia”?, cit., pp. 53-56.

⁹⁴ Così G. AVALLONE, *Politiche europee delle migrazioni e politiche dell’accoglienza in Italia: tra produzione di soggetti deboli e alternative eretiche*, in ID. (a cura di), *Il sistema di accoglienza in Italia*, cit., p. 160, che aggiunge come la produzione di soggetti deboli non sarebbe l’unico vettore attivo nel campo di forze delle politiche delle migrazioni e dell’accoglienza; bensì, tale processo «si è combinato con i vettori del movimento sociale delle migrazioni, delle mobilitazioni dei migranti nell’accoglienza e delle iniziative di critica e denuncia di gruppi di nazionali in collaborazione o contatto con persone richiedenti asilo»; in sostanza, aggiunge ancora Avallone, il regime europeo delle migrazioni nella crisi, nonostante la «molteplicità delle forze istituzionali, economiche e politiche interessate ad implementarlo, risulta instabile, con linee di tendenza che non riescono a consolidarsi (...)».

⁹⁵ Così, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 92-93.

⁹⁶ Cfr. sul punto, G. MACRÌ, *Costituzione europea interculturale (multilevel) e nuovo umanesimo giuridico*, in A. CECERE - A. CORATTI (a cura di), *Lumi sul mediterraneo*, cit., p. 143.

politiche nazionali a ridefinire la cornice socio-economica e giuridica all'interno della quale il migrante *deve* (sotto)stare. Trattasi di una variante *assimilazionista* che nega *ab initio* – alla radice – la stessa *possibilità* identitaria e che certifica la tendenza dello Stato a tramutare la *fondamentalità* dei diritti in *eccezionalità*, variante che porta con sé la prerogativa sovrana di poter riconoscere i diritti fondamentali allo straniero in base alla libera disponibilità del legislatore, una disponibilità variabile nel tempo e nello spazio, diretta conseguenza del rapporto derivato e temporaneo che lo stesso straniero instaura formalmente con gli apparati statali⁹⁷. Il riconoscimento dei diritti fondamentali, ancorato a logiche di determinatezza temporale e condizioni (imposte) di pseudo-inserimento sociale, conferma l'inversione paradigmatica del rapporto Stato-persona che, nella sua accezione democratica e costituzionale, dovrebbe attribuire ai diritti fondamentali il limite primo alla sovranità statale. Al contrario, nel caso dei migranti, assistiamo ad una logica generatrice di un rapporto completamente diverso, poiché gli stessi diritti sembrerebbero costituire una «semplice variabile dipendente da quelli che di volta in volta ne costituiscono gli interessi economici e la convenienza politica»⁹⁸. Ma i frammenti di una simile prospettiva si rinvengono anche nell'ambito dei programmi di azione per lo sviluppo sostenibile a livello globale. Come ha ben messo in evidenza Tecla Mazzarese, infatti, l'*Agenda del 2030* pur riservando – almeno in premessa – un'attenzione ai migranti in quanto persone “vulnerabili”, non prevede, nei successivi riferimenti, un'attenzione peculiare agli stessi in quanto persone “vulnerabili”, ma per ben altre ragioni esplicitate nel paragrafo n. 29:

Riconosciamo il contributo positivo dei migranti ad una crescita inclusiva e ad uno sviluppo sostenibile. Inoltre, riconosciamo che la migrazione internazionale è una realtà multidimensionale di grandissima rilevanza per lo sviluppo dei paesi d'origine, di transito e di destinazione, che richiede risposte coerenti e comprensive. Lavoreremo insieme a livello internazionale per garantire flussi migratori sicuri, regolari e ordinati, secondo il pieno rispetto dei diritti umani e il trattamento umano

⁹⁷ Si rileva infatti come il concetto di integrazione, introdotto come “categoria” nel T.U. n. 286 del 1998, sancisca paradigmaticamente, il «passaggio dal principio personalista – secondo cui i diritti fondamentali sono riconosciuti alla persona in quanto tale, senza distinzioni, e in quanto tali sono inalienabili, a quello formalista, in base al quale si riconoscono diritti allo straniero “a disposizione del legislatore e variabili nel tempo, in quanto considerati una conseguenza del rapporto derivato e temporaneo con lo Stato italiano, sulla base dell'emissione e del mantenimento di un titolo di soggiorno regolare”», così V. CARBONE-E. GARGIULO-M. RUSSO SPENA, *Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari*, p. 398, i quali citano R. BOVA, *La Carta dei valori dell'integrazione e della cittadinanza quale esempio di policy per gli stranieri in Italia*, in «Studi emigrazione», 187 (2012), p. 417.

⁹⁸ Cfr. T. MAZZARESE, *Diritto di migrare e diritti dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (inter)nazionale ancora da superare*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2020, p. 14.

dei migranti, a prescindere dallo status di migrante, rifugiato o sfollato. Inoltre, tale cooperazione dovrebbe rafforzare le comunità che ospitano i rifugiati, in particolare nei paesi in via di sviluppo. Sottolineiamo il diritto dei migranti a fare ritorno al paese di cittadinanza e ricordiamo che gli stati devono assicurarsi che i cittadini rimpatriati vengano regolarmente accolti.

In sostanza, l'accoglienza delle persone migranti è subordinata ad una valutazione *utilitaristica*, funzionale, cioè, allo sviluppo sostenibile e incardinata ad una logica securitaria che rende persino pleonastico il richiamo al “pieno rispetto” dei diritti umani. Ancora una volta, prevale la dimensione collettiva del fenomeno migratorio, la sua considerazione come “massa in movimento”, decapitato della sua componente soggettiva e identitaria, riferibile cioè ad ogni individuo in quanto tale. E non par dubbio che, *rebus sic stantibus*, l'interesse pubblico alla preservazione dell'integrità territoriale e il diritto (sovrano) statale di poter determinare (*rectius*: scegliere) la composizione della popolazione⁹⁹, sancendo il primato dei cittadini e del dogma dell'autodeterminazione comunitaria¹⁰⁰, siano destinati a prevalere rispetto alla prospettiva dei diritti della persona singola, la quale, al contrario, «permetterebbe di identificare il fondamento giuridico delle pretese di porre come prioritaria la tutela dell'essere umano a fronte delle esigenze di protezione della comunità politica sovrana»¹⁰¹. Collocare la questione migratoria fuori dalla logica dei diritti fondamentali comporta, inoltre, un'altra conseguenza correlata alla mancata attribuzione prioritaria alle tutele individuali, che si specifica nel perseguimento di indirizzi politici volti ad attuare *Piani* di inserimento, accoglienza e/o integrazione ispirati ad una logica pur sempre collettiva, anti-individualista, foriera di dinamiche anti-identitarie. Ed allora, il *cd.* “modello italiano”, così come presentato nel *Piano per l'integrazio-*

⁹⁹ Analizza criticamente questa prospettiva, anche dal punto di vista storico evolutivo, T. MAZZARESE, *Diritto di migrare e diritti dei migranti*, cit., pp.12-13.

¹⁰⁰ Il riferimento è alla teoria di M. WALZER, *Sfere di giustizia*, trad. it. di G. Rigamonti, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. 41-71. Dello stesso Autore si richiama il concetto di tolleranza (anche religiosa) in P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta multiculturalale*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., pp. 197-234, il quale mette in evidenza come Walzer introducendo il concetto del riconoscimento dell'*alterità* e non (più) dell'identità, sposterebbe molto in alto il limite della tolleranza, ma non giungerebbe al punto di immaginare una vera e propria forma di convivenza (p. 214). La prospettiva di Walzer, inoltre, è oggetto di approfondita riflessione critica in D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017, pp. 56-66.

¹⁰¹ «Anche al di là della discussione sulla consistenza numerica del fenomeno migratorio in Europa e, dunque, a prescindere dall'esistenza di una reale “crisi migratoria” la domanda essenziale per il diritto costituzionale è infatti: quali sono i fondamenti giuridici della pretesa di assegnare priorità alla tutela dell'essere umano di fronte agli altri interessi pubblici e in particolare di fronte all'interesse nazionale di protezione dell'integrità del territorio». Così G. ROMEO, *Diritti fondamentali e immigrazione*, cit., p. 14.

ne nella sicurezza Identità e Incontro – ed in altri *Piani e/o Accordi* successivi allo stesso – basato sul concetto dell'identità “viva e aperta”, sulla bilateralità religiosa *inclusiva*, sull’“incontro autentico fondato sulla conoscenza e sul rispetto di ciò che siamo”, che rimanda all’idea per cui una vera integrazione “richiede una relazione reciproca” il cui “centro di tutto è ancora una volta la persona e non lo Stato”, resta un messaggio più di forma che di sostanza. La realtà dei fatti racconta di un sistema di accoglienza deficitario su più livelli, uniformato a logiche (normative) di gestione numerica, che contribuiscono ad innescare fenomeni di emarginazione sociale; in sostanza, si constata l’esistenza di un servizio pubblico di accoglienza che, pur reggendo, complessivamente, l’urto numerico, non è in grado di fornire, soprattutto dopo le riforme del 2018, servizi e strumenti in grado di far riacquisire autonomia individuale a coloro che trovano ospitalità nelle diverse strutture. È la politica dei diritti *massivi*, che trova la sua fondatezza proprio nel paradigma anti-migratorio, lesivo della dignità del singolo individuo la cui *esistenza*, sul piano giuridico, è data dal solo accostamento al *gruppo* (da governare, controllare) e non dalla rilevanza (della persona) in termini costituzionali. Ciò comporta l’impossibilità, per il soggetto, di ricercare *se stesso* nel lessico costituzionale e di dover fare a meno di quel processo dialettico a fini identitari che si instaura proprio a partire dai riferimenti di valore e di senso contenuti nella stessa Carta costituzionale¹⁰². Di conseguenza, l’accesso ai diritti di rango costituzionale ed ai valori ad essi sottesi – che consentirebbe all’individuo di rafforzare l’affermazione del proprio *essere* rispetto ai percorsi eterodiretti improntati al *dover essere* – resta sospeso e ancorato alle “prove tangibili” che si richiedono alla persona migrante al fine di poter esercitare i diritti in questione¹⁰³. Si assiste, quindi, alla replica di un neo-modello di stato-nazione, fondato su modelli di vita imposti alle minoranze, che altera le condotte di vita e, insieme ad esse, le aspirazioni e le ricerche di senso identitario. Il tutto, però, si presenta come norma-

¹⁰² Così M. RICCA, *Culture interdetto*, cit., p. 190. “Trovare se stessi nella Carta implica il cercarsi in essa. Questa attività viene compiuta a partire dal proprio punto di vista, dalla percezione della propria esperienza in senso alla società, insomma dal complesso di indici extragiuridici che accompagnano l’avventura esistenziale di ogni singolo nelle sue vicende di vita. Di conseguenza, specchiarsi e riconoscersi nel lessico e nel galateo costituzionale non sono atti istantanei, ma sequenze dinamiche reiterate, come si trattasse di un dialogo ternario e aperto tra l’individuo, la sua mente e il linguaggio costituzionale. Detto altrimenti, il flusso di rimandi reciproci tra indici dell’esperienza individuale e linguaggio normativo è mediato dall’attività mentale o interpretativa, matrice del prodotto finale. L’identità del soggetto”.

¹⁰³ D. DI CESARE, *Stranieri residenti*, cit., p. 142. “(...) l’immigrato è rinviato ai propri doveri. Rovesciamento che non deve sfuggire: piuttosto che ammettere e dichiarare i diritti dell’ospite, si ricordano al nemico potenziale i suoi obblighi, avendo cura di farli passare come atti di generosità, elargizioni unilaterali e non ovvie. L’ospitalità è pensata nell’orizzonte ostile di una possibile minaccia alla pretesa integrità della nazione”.

tivamente insostenibile nelle moderne democrazie costituzionali, le quali sono chiamate, nell'era multiculturale e multi-religiosa, a trovare remunerazione non soltanto nei diritti alla libertà privata e alla partecipazione politica, ma anche nei termini di un godimento profano di diritti alla ripartizione sociale e culturale¹⁰⁴. Il segmento immigratorio, da questo punto di vista, è lo spazio socio-antropologico ove le prestazioni della democrazia costituzionale stentano ad affermarsi poiché slegate dal dato umano e culturale verso cui si rivolgono, trovano una precaria consistenza nei processi di sovra-regolamentazione socio-economica e lavorativa che, lungi dal garantire condizioni di possibilità esistenziale, creano un reticolato civico e sociale neutralizzante, che priva lo straniero della propria consapevolezza culturale e giuridica nella comunità ospitante. Proprio la sensibilità giuridica e la familiarità con il lessico dei diritti e delle libertà di matrice costituzionale, diventa il più importante canale di orientamento socio-comunitario, l'*input* nevralgico per la propria affermazione personale. La presa di coscienza del profilo assiologico "personalista" induce l'*Altro* ad utilizzare il glossario dei diritti secondo le proprie connotazioni identitarie, una declinazione che diventa «idonea a supportare una pervasiva e imperativa richiesta di reciprocità antropologica e politica» e la cui origine si rinviene nella novità della complessità migratoria contemporanea, nella quale non viaggia solo l'aspirazione a un maggiore benessere, ma è mossa dalla domanda riconoscitiva di una condizione di dignità economica in forma di diritto (persino) normativamente argomentata¹⁰⁵. In definitiva, si rende necessario ridefinire il discorso migratorio, in modo che gli stessi paradigmi (giuridico-concettuali) di riconoscibilità delle democrazie liberali possano essere rivalutati a partire dai senza diritti, dalle *non*-persone, dagli individui concepiti *per lo* Stato, ma non *nello* Stato, prefigurando una rinnovata dimensione dei diritti dell'uomo tale da modellarsi in relazione al modificarsi delle condizioni storiche, dei bisogni e degli interessi, delle classi al potere¹⁰⁶, con la definitiva affermazione del diritto di emigrare (*ius migrandi*) quale diritto effettivamente vigente, e che, in quanto tale "richiede di essere garantito e che questa garanzia vuol dire semplicemente prendere il diritto positivo sul serio, riconoscere la normatività e la razionalità e criticare come un'indebita lacuna la mancata produzione delle sue garanzie e delle connesse funzioni e istituzioni di garanzia"¹⁰⁷.

¹⁰⁴ In questo senso J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. a cura di L. Ceppa, Milano, Feltrinelli, 2008, pp. 131-132.

¹⁰⁵ Cfr. M. RICCA, *Culture interdette*, cit., p. 206.

¹⁰⁶ Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1997, pp. 8-9.

¹⁰⁷ Così L. FERRAJOLI, *Le politiche contro i migranti tra disumanità e illegalità*, cit., p. 29 che conclude le sue riflessioni evidenziando il ruolo «critico e progettuale» del costituzionalismo rigido sia rispetto alla scienza del diritto sia rispetto alla politica: ad entrambi spetta garantire la pari dignità e il riconoscimento dei diritti fondamentali di tutti.

IL SOCCORSO DEI MIGRANTI IN MARE TRA OBBLIGHI INTERNAZIONALI DI RICERCA E SALVATAGGIO E RISPETTO DELLE NORME SUI DIRITTI UMANI

Raffaella Nigro

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli obblighi internazionali degli Stati sul soccorso dei migranti in mare. – 3. L'ambito di applicazione della Convenzione europea dei diritti umani: la nozione di “giurisdizione” nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. – 4. L'applicazione degli obblighi della Convenzione europea dei diritti umani nei confronti di migranti che rientrano nella “giurisdizione” di uno Stato parte. – 5. *Segue*: il controllo nei confronti delle *navi* con a bordo i migranti. – 6. *Segue*: il controllo nei confronti dei *migranti*. – 7. *Segue*: il controllo nella *zona di mare* in cui si trovino le navi con a bordo i migranti. – 8. La giurisdizione funzionale o “controllo senza contatto”: il caso *S.S. c. Italia* dinanzi alla Corte europea. – 9. Conclusioni.

1. PREMESSA

Il soccorso dei migranti in mare sotto il profilo del diritto internazionale ha assunto particolare rilevanza negli ultimi anni, in concomitanza con l'intensificarsi degli sbarchi di individui in fuga dai propri Paesi di origine verso gli Stati che si affacciano sul Mar Mediterraneo e tra questi, in particolare, l'Italia. Come noto, tale fenomeno ha indotto diversi governi a rivendicare un potere esclusivo e una sostanziale libertà di decidere il modo in cui gestire i flussi migratori, soprattutto quando questi siano diretti nei rispettivi territori e siano suscettibili di provocare ripercussioni sulla propria sicurezza nazionale. Come si cercherà di dimostrare in prosieguo, si tratta di un approccio incompatibile con alcuni obblighi di diritto internazionale che gli stessi Stati hanno deciso di assumere al fine di prestare soccorso alle persone in pericolo di vita in mare, e più in generale al fine di tutelare i diritti umani degli individui di qualsiasi Stato, soprattutto quando si tratti di persone in fuga dal proprio Paese di origine per le precarie e difficili condizioni in cui sono costretti a vivere a causa di conflitti armati o altri eventi suscettibili di pregiudicare il godimento dei diritti fondamentali ad essi riconosciuti.

Benché una disciplina a livello internazionale specifica sul soccorso in mare sia stata prevista dagli Stati, e talune disposizioni siano oggetto di una tradizione marittima ben consolidata nel tempo, essa non risulta sempre formulata in termini precisi e non di rado non chiarisce i dubbi su quale sia lo Stato competente a prestare il soccorso in mare e su quali siano gli specifici obblighi da assolvere a tal fine. A sollevare ulteriori dubbi in merito hanno contribuito le (sempre più frequenti) operazioni di soccorso condotte da soggetti privati, quali le organizzazioni non

governative (ONG), le quali agiscono autonomamente anche dallo Stato di cui battono bandiera, ponendo allora il problema di stabilire *quali* obblighi di *quali* Stati entrino in gioco e debbano essere rispettati, ad esempio quando tali organizzazioni chiedono l'autorizzazione di accesso ai porti di uno Stato per garantire un luogo sicuro a migranti soccorsi in mare che si trovino in pericolo di vita.

A ben vedere, proprio le incertezze della disciplina giuridico-internazionale di cui si è detto, hanno consentito ad alcuni Stati da un lato, di escludere una propria responsabilità quando persone in pericolo di vita sono state soccorse in zone di mare non rientranti nella propria competenza e, dall'altro, di negare l'accesso ai porti a navi di ONG, e persino a navi battenti la propria bandiera, con a bordo migranti soccorsi in mare.

Il presente contributo intende evidenziare come, a fronte di una disciplina specifica sul soccorso in mare non sempre sufficientemente chiara, gli obblighi assunti dagli Stati sul rispetto dei diritti umani, e soprattutto la loro interpretazione da parte dei giudici competenti, stiano contribuendo a definire e meglio precisare i poteri e le responsabilità degli Stati in diversi contesti nei quali la vita di persone in mare si trovi in grave pericolo. L'analisi che segue si concentrerà su questo specifico aspetto in particolare sottolineando la prospettiva dell'Italia, non solo in quanto Stato tra quelli maggiormente coinvolti nella gestione dei flussi migratori via mare, ma anche per il rilievo delle pronunce giudiziarie sulle decisioni adottate dai governi italiani che si sono susseguiti per farvi fronte, sia da parte dei giudici interni sia, a livello internazionale, in particolare da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Esamineremo anzitutto gli specifici obblighi di diritto internazionale sul soccorso in mare cercando di porre in evidenza i punti nei quali la disciplina giuridica solleva dubbi circa il contenuto degli obblighi statali. Procederemo quindi con gli obblighi sui diritti umani, in vigore in particolare per l'Italia, concentrandoci sulla natura della loro portata al fine di comprenderne la rilevanza per la tutela dei migranti anche quando l'applicazione delle norme specifiche sul soccorso in mare non risulti chiara. Vedremo infine come l'interpretazione e l'applicazione degli obblighi sui diritti umani abbiano chiarito (e siano suscettibili di chiarire in situazioni future) le responsabilità dello Stato italiano (e di altri Stati le cui condotte siano assimilabili) rispetto alla gestione dei flussi migratori via mare.

2. GLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI DEGLI STATI SUL SOCCORSO DEI MIGRANTI IN MARE

Secondo quanto appena affermato, in materia di soccorso dei migranti in mare assumono rilievo, sotto il profilo del diritto internazionale, due categorie di

obblighi a carico degli Stati. Si tratta, da un lato, di quelli previsti in specifiche disposizioni e/o Convenzioni internazionali le quali si occupano espressamente dei casi di persone che si trovino in condizioni di pericolo in mare, e dall'altro, degli obblighi di garantire la tutela di alcuni diritti umani alle persone (di qualsiasi nazionalità) che rientrino nella giurisdizione degli Stati, secondo quanto previsto nei trattati sui diritti umani e in particolare, per quanto rileva ai fini del nostro discorso, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950.

La distinzione è rilevante in quanto, come già accennato e come preciseremo a breve, le specifiche disposizioni sul soccorso in mare non sempre consentono l'individuazione dello Stato o degli Stati ai quali spetta l'obbligo di prestare soccorso ed esattamente in quali termini¹. In simili circostanze, sono gli obblighi sulla tutela dei diritti umani ad imporre in ogni caso agli Stati di prestare soccorso ai migranti in mare, a prescindere cioè da eventuali incertezze derivanti dall'applicazione delle disposizioni specifiche in materia. Vi è da aggiungere che è proprio l'eventuale violazione degli obblighi assunti più in generale sulla tutela dei diritti umani ad assicurare un più efficace meccanismo di controllo sulle condotte degli Stati, in quanto è grazie a tali obblighi che i singoli individui che si ritengano vittime di violazioni da parte degli Stati possono adire organi giurisdizionali, quali la Corte europea dei diritti dell'uomo, con il potere di emanare sentenze giuridicamente vincolanti e di fornire loro un risarcimento per la violazione eventualmente accertata.

Quanto agli obblighi specifici sul soccorso in mare, è da ricordare anzitutto l'art. 98 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 il cui par. 1 prevede che «[o]gni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera...: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo» e proceda quanto più velocemente possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto. Il par. 2 del medesimo articolo aggiunge che «[o]gni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedano, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali»². L'obbligo dei comandanti di soccorrere in mare le persone che si trovino in condizioni di pericolo è oggetto di una tradizione marittima ben consolidata

¹ S. TREVISANUT, *Le operazioni di ricerca e salvataggio in mare: chi è competente e chi è responsabile?*, in *SIDI Blog*, 2 maggio 2013, disponibile sul sito <<http://www.sidiblog.org/2013/05/02/le-operazioni-di-ricerca-e-salvataggio-in-mare-chi-e-competente-e-chi-e-responsabile/>>.

² Il testo della Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982, e dell'art. 98, è reperibile sul sito <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. La Convenzione è attualmente in vigore per 168 Stati, inclusa l'Italia.

nel tempo e, oltre ad essere codificato nell'art. 98 della Convenzione di Montego Bay, è oggetto di una norma consuetudinaria vincolante tutti gli Stati della comunità internazionale, siano essi parti o meno della Convenzione³. Si ritiene inoltre che tale obbligo sussista in tutte le aree marine nonostante la collocazione dell'art. 98 nella parte VII della Convenzione, specificamente dedicata al mare internazionale, possa far presumere che l'obbligo sussista nei soli casi in cui le persone in pericolo si trovino appunto nel mare internazionale, ovvero nella parte di mare non sottoposta alla giurisdizione di alcuno Stato⁴. Ciò comporta che l'obbligo dei comandanti di prestare soccorso sussiste anche nelle zone di mare che siano sottoposte alla giurisdizione di uno Stato diverso da quello di cui la nave del comandante batte bandiera, secondo quanto previsto dalle regole del diritto del mare.

Oltre all'art. 98 della Convenzione di Montego Bay, sono in vigore, per la gran parte degli Stati, due importanti Convenzioni internazionali sulla sicurezza della vita in mare e sulla ricerca e il salvataggio marittimo. Si tratta in particolare della Convenzione di Londra sulla sicurezza della vita in mare del 1° novembre 1974 (c.d. «Convenzione SOLAS», dall'acronimo della sua denominazione in inglese *Convention for the Safety of Life at Sea*), in vigore per 165 Stati⁵, e della Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio marittimo del 27 aprile 1979 (c.d. «Convenzione SAR», dall'acronimo della sua denominazione in inglese *Convention on Maritime Search and Rescue*), in vigore per 116 Stati⁶.

Nella Convenzione SOLAS assume rilievo anzitutto l'art. 4 il quale disciplina i casi di forza maggiore e prevede alla lettera *b*) che «le persone che si trovano a bordo di una nave per causa di forza maggiore o in conseguenza dell'obbligo imposto al comandante di trasportare naufraghi, o altre persone, non devono essere computate, allorché si tratti di verificare l'applicazione alla nave di una qualsiasi disposizione della presente Convenzione»⁷. Benché la Convenzione SOLAS si riferisca nello specifico alla tutela delle persone a bordo delle navi, è da rilevare che il su citato art. 4 fa espresso riferimento ad un obbligo del comandante di trasportare naufraghi, presupponendo così la sussistenza dell'obbligo di prestare soccorso alle persone che si trovino in condizioni di pericolo in mare. Inoltre, la

³ C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*⁶, Padova, 2021, p. 366. Sull'obbligo dei comandanti v. nella dottrina più recente L. MAGI, *L'obbligo internazionale del comandante di soccorrere i naufraghi e il diritto ad un porto di rifugio*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, pp. 691-728.

⁴ C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*⁶, cit., p. 366.

⁵ Il testo della Convenzione è reperibile sul sito <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf>>.

⁶ Il testo della Convenzione è reperibile sul sito <<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201405/volume-1405-i-23489-english.pdf>>.

⁷ Corsivo nostro nel testo.

regola n. 15 del Capitolo V della Convenzione SOLAS su “ricerca e salvataggio” stabilisce che ogni Stato parte si impegna a garantire gli accordi necessari per il controllo delle coste e per il salvataggio delle persone che siano in pericolo in mare intorno alle proprie coste, aggiungendo che «tali disposizioni dovrebbero includere l’istituzione, il funzionamento e il mantenimento di impianti di sicurezza marittima ritenuti praticabili e necessari tenuto conto della densità del traffico marittimo e dei pericoli per la navigazione e dovrebbe, per quanto possibile, fornire mezzi adeguati per localizzare e salvare tali persone».

Più specifiche sono le misure predisposte dalla Convenzione SAR il cui art. 2.1.1. prevede che le Parti provvedono affinché vengano adottate le misure necessarie al fine di fornire alle persone in pericolo in mare al largo delle loro coste i servizi di ricerca e di salvataggio richiesti. A tal fine, l’art. 2.1.4 stabilisce l’istituzione di zone di ricerca e salvataggio mediante accordo tra le Parti interessate. La Convenzione prevede inoltre che le Parti organizzino i loro servizi di ricerca e salvataggio in modo da far fronte rapidamente agli appelli di soccorso (art. 2.1.8) e che, qualora esse vengano informate che una persona è in pericolo in mare, in una zona in cui una Parte assicura il coordinamento generale delle operazioni di ricerca e di salvataggio, le autorità responsabili di detta Parte adottano immediatamente le misure necessarie per fornire tutta l’assistenza possibile (art. 2.1.9). Ai sensi dell’art. 2.1.10, inoltre, le Parti assicurano che venga fornita assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza tener conto della nazionalità o dello *status* di detta persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata.

La Convenzione SAR è stata emendata con la risoluzione 70(69) adottata nel 1998 dal Comitato per la sicurezza marittima ed il nuovo testo è entrato in vigore il 1° gennaio 2000⁸. Tra gli emendamenti, di rilievo per il soccorso dei migranti in mare rientra la precisazione del termine «salvataggio» da intendersi ai sensi del cap. 1.3.2 dell’Allegato, come un’«[o]perazione destinata a recuperare le persone in pericolo ed a prestare loro le prime cure mediche o altre di cui potrebbero aver bisogno ed a trasportarle in un luogo sicuro [*place of safety*, POS]».

Le Convenzioni cui si è fatto riferimento, se da un lato prevedono l’obbligo degli Stati di prestare soccorso alle persone che si trovino in condizioni di pericolo in mare, dall’altro risultano formulate in termini non sufficientemente precisi lasciando irrisolte talune questioni che possono emergere in concreto nell’ambito di operazioni di salvataggio condotte in mare. Ci si riferisce anzitutto all’assenza nella Convenzione SAR della definizione di “luogo sicuro”, ovvero alla precisazione di quali siano le condizioni che consentono di qualificare un luogo come

⁸ Il testo della risoluzione è reperibile sul sito <https://www.navcen.uscg.gov/pdf/marcomms/imo/msc_resolutions/MSC69-22a1-3.pdf>.

idoneo ad accogliere i migranti. Ciò implica in principio che uno Stato le cui navi provvedono al salvataggio in mare possa discrezionalmente stabilire se un certo Stato è “sicuro” e idoneo ad accogliere i migranti soccorsi. In effetti, ed è questo un ulteriore limite della disciplina, dalla medesima Convenzione non sembra potersi dedurre neppure un obbligo a carico dello Stato che provvede al salvataggio nella zona SAR di sua competenza, di condurre i migranti nel proprio territorio, dovendosi esso limitare, stando alla Convenzione, ad individuare un “luogo sicuro”⁹. Un ulteriore aspetto emerso nella prassi più recente delle operazioni di salvataggio in mare ma che non trova una disciplina specifica nelle disposizioni cui si è fatto riferimento, riguarda l’ipotesi in cui le suddette operazioni siano condotte sì nelle zone SAR di competenza dei rispettivi Stati che le hanno istituite, ma da navi battenti bandiera di Stati diversi. È emerso allora il problema di stabilire a quale Stato spettasse l’obbligo di garantire un luogo sicuro ai migranti soccorsi, se in particolare al solo Stato nazionale della nave che ha proceduto al salvataggio, o anche allo Stato che pur non avendo condotto materialmente l’operazione, risulti comunque responsabile di quella zona SAR che ha istituito e che rientra nella sua competenza, o comunque nella zona di mare nella quale la nave che ha provveduto al soccorso, riesca ad entrare¹⁰.

Per quanto concerne la responsabilità di fornire un “luogo sicuro” e la definizione di quest’ultimo, un chiarimento è stato fornito dalle Linee-guida dell’Organizzazione marittima internazionale (IMO) sul trattamento delle persone soc-

⁹ Si veda in dottrina, M. RATCOVICH, *The Concept of “Place of Safety”: Yet Another Self-Contained Maritime Rule or a Sustainable Solution to the Ever-Controversial Question of where to Disembark Migrants Rescue at Sea?*, in *Australian Yearbook of International Law*, 2015, pp. 81-129; V. PASSALACQUA, *The “Open Arms” Case: Reconciling the Notion of “Place of Safety” with the Human Rights of Migrants*, in *EJIL Talk!*, 21 maggio 2018; P. TURRINI, *Between a “Go Back!” and a Hard (to Find) Place (of Safety)*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2019, pp. 29-46; C. PITEA, *La nozione di “Paese di origine sicuro” e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, pp. 627-662. A causa del Covid-19 alcuni Stati hanno adottato una serie di provvedimenti di chiusura delle frontiere. In Italia, in particolare, nel decreto interministeriale del 7 aprile 2020 n. 150 si è stabilito, all’art. 1, che «per l’intero periodo di durata dell’emergenza sanitaria nazionale derivante dalla diffusione del virus Covid-19, i porti italiani non assicurano i necessari requisiti per la classificazione e definizione di *Place of Safety* (“luogo sicuro”)... per i casi di soccorso effettuati da parte di unità navali battenti bandiera straniera al di fuori dell’area SAR italiana» (il testo è disponibile sul sito <http://www.immigrazione.biz/upload/decreto_interministeriale_n_150_del_07-04-2020.pdf>). Si veda in dottrina F. MUNARI, *Il decreto interministeriale per gestire l’emergenza Covid-19 nell’ambito degli obblighi dell’Italia ai sensi della Convenzione SAR: l’insostenibile “intermittenza” del luogo sicuro per i migranti diretti verso l’Italia*, in *SIDIBlog*, 16 aprile 2020; A.M. PELLICONI, *Covid-19: Italy is not a “Place of Safety” Anymore: Is the Decision to Close Italian Ports Compliant with Human Rights Obligations?*, in *EJIL Talk!*, 23 aprile 2020, S. NICOLOSI, *Non-refoulement During a Health Emergency*, in *EJIL Talk!*, 14 maggio 2020.

¹⁰ Si veda ad esempio, per l’Italia, il caso *Sea Watch 3*, *infra* par. 7.

corse in mare predisposte dal Comitato per la sicurezza marittima il 20 maggio 2004 e annesse alla risoluzione n. 167(78), nelle quali è previsto che «[l]a responsabilità di fornire un luogo sicuro, o di far sì che un luogo sicuro venga fornito, ricade sul Governo che è responsabile dell'area SAR in cui i sopravvissuti sono stati recuperati» (par. 2.5) e che un «luogo sicuro» ai fini del cap. 1.3.2 dell'Allegato alla Convenzione SAR «è un luogo nel quale le operazioni di salvataggio si sono concluse», «un luogo nel quale la sicurezza della vita dei sopravvissuti non è più in pericolo e i loro bisogni primari (come cibo, riparo e cure mediche) possono essere soddisfatti» e «un luogo dal quale è possibile organizzare il trasporto dei sopravvissuti alla loro destinazione successiva o finale» (par. 6.12).

La predisposizione delle suddette Linee-guida, se da un lato dimostra la necessità di chiarire una disciplina giuridica spesso imprecisa, dall'altro continua a lasciare irrisolte alcune questioni le quali, stando alle disposizioni previste nelle Convenzioni internazionali cui si è fatto riferimento, potrebbero essere di dubbia soluzione.

Una prima questione attiene all'obbligo degli Stati di prestare soccorso nelle zone di propria competenza previsto, come si è detto, nella Convenzione SAR del 1979. A ben vedere, un tale obbligo non chiarisce né quali siano le conseguenze nel caso in cui un determinato Stato, pur avendo istituito una propria zona SAR, non sia in grado di provvedere a garantirvi un controllo per quanto riguarda le attività di ricerca e salvataggio, né se in tal caso altri Stati abbiano l'obbligo di provvedervi pur non essendo formalmente competenti in quella zona, ma in quanto si trovino nondimeno nelle condizioni di condurre le operazioni di soccorso e abbiano la capacità di farlo. In altri termini, la Convenzione non chiarisce eventuali obblighi degli Stati oltre le zone SAR di rispettiva competenza. Come noto, il problema riguarda essenzialmente le zone SAR di Malta e della Libia dove avviene la gran parte delle operazioni di soccorso nel Mediterraneo. Mentre la zona SAR maltese è particolarmente ampia e sproporzionata rispetto alle dimensioni del territorio di Malta, con la conseguenza che tale Stato ha ormai adottato una politica di diniego di un luogo sicuro nel proprio territorio, la Libia ha istituito una zona SAR soltanto nel 2018 con il supporto dell'Unione europea e dell'Italia¹¹, sollevando tuttavia forti perplessità non solo circa le capacità libiche di provvedere ad operazioni di ricerca e salvataggio – al punto che nel 2017 è stato concluso un Memorandum con l'Italia proprio per prevedere una collaborazione tra i due Stati anche attraverso l'assistenza finanziaria e logistica e l'addestramento delle autorità libiche da parte italiana¹² – ma anche per la qua-

¹¹ C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*⁶, cit., p. 367.

¹² Il testo del Memorandum firmato da Italia e Libia il 2 febbraio 2017 è reperibile sul sito <<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>>.

lificazione della Libia come un “luogo sicuro” nel quale condurre i migranti¹³.

Una seconda questione poco chiara riguarda la sussistenza o meno di un obbligo dello Stato che conduce un’operazione di soccorso (nella sua zona SAR o eventualmente anche in quella di competenza di un altro Stato) ad accogliere i migranti nel proprio territorio. Il problema si ricollega a quello dell’individuazione di (e all’obbligo di fornire) un “luogo sicuro” di cui si è poc’anzi detto, e riguarda la c.d. “politica dei porti chiusi” adottata dal governo italiano soprattutto a partire dal giugno 2018, di cui costituiscono esempi nella prassi, come vedremo, i noti casi *Diciotti e Gregoretti*¹⁴.

Infine, una terza questione riguarda gli obblighi degli Stati rispetto ad operazioni di soccorso condotte da ONG battenti bandiera di uno Stato diverso da quello competente nella zona SAR in cui si è svolta l’operazione di soccorso o da quello al quale si richiede l’accesso ai porti per fornire un luogo sicuro ai migranti. Anche in queste ipotesi, sulla base delle disposizioni specifiche sul soccorso in mare è dubbio se vi sia un obbligo degli Stati di concedere l’autorizzazione.

Ebbene, in tutte queste situazioni, a noi sembra che il rispetto delle norme sui diritti umani contribuisca a precisare il contenuto degli obblighi degli Stati, anche quando il loro comportamento non costituisca una chiara e manifesta violazione delle norme previste nelle Convenzioni sul soccorso in mare. Il presupposto infatti è che, laddove il contenuto di un obbligo sul soccorso in mare sia dubbio o anche quando non sia espressamente previsto dalle disposizioni rilevanti, potrebbero nondimeno trovare applicazione i trattati sui diritti umani, e in particolare la Convenzione europea. Occorre precisare che la “giurisdizione” sulla base delle regole del diritto del mare e delle disposizioni specifiche sul soccorso delle persone in pericolo di vita in mare è in principio distinta dalla “giurisdizione” ai sensi dei trattati sui diritti umani. La prima è infatti riferita alle ipotesi in cui uno Stato ha una competenza ad esercitare i propri poteri di governo in ragione della zona di mare in cui si trova e secondo quanto stabilito, nel diritto internazionale, dai criteri di ripartizione della giurisdizione negli spazi (terrestri, marittimi, aerei, etc.), mentre la seconda si riferisce (come si vedrà meglio più avanti) alle ipotesi in cui uno Stato ha il potere di incidere sul godimento dei diritti umani di individui in quanto eserciti nei loro confronti un controllo effettivo, a prescindere dal luogo in cui si trovino. In altri termini, e ai fini del

¹³ Si veda in tal senso il rapporto del 21 marzo 2019 dell’Alto Commissario ONU per i diritti umani (UN Doc. A/HRC/40/46) in cui si afferma chiaramente che la Libia non è un “luogo sicuro”.

¹⁴ V. *infra*, par. 6. Si veda in dottrina, F. DE VITTOR-P. DE SENA, *La “minaccia” italiana di “bloccare” gli sbarchi di migranti e il diritto internazionale*, in *SIDI Blog*, 1° luglio 2017, disponibile sul sito <<http://www.sidiblog.org/2017/07/01/la-minaccia-italiana-di-bloccare-gli-sbarchi-di-migranti-e-il-diritto-internazionale/>>.

nostro discorso, se in una determinata zona di mare risulta competente uno Stato sulla base dei criteri “formali” di allocazione della giurisdizione, non può escludersi che in determinate circostanze anche altri Stati (diversi) possano esercitare la propria giurisdizione sulla base dei criteri “sostanziali” di applicazione delle norme sui diritti umani. Proprio quando sia dubbio quale Stato è competente sulla base delle specifiche disposizioni sul soccorso in mare – ovvero sulla base dei criteri formalmente applicabili – sono nondimeno le norme sui diritti umani a poter essere applicate indicando quale sia lo Stato sostanzialmente competente. In effetti, sebbene le due accezioni di “giurisdizione” cui si è fatto riferimento abbiano presupposti di applicazione diversi, la loro *ratio* è la medesima e consiste nel fine ultimo di tutelare le persone che, in quanto soggette al potere di uno Stato, possano essere da questo protette. In virtù di questa *ratio* comune, le due accezioni tendono in un certo senso a sovrapporsi nel senso che anche quando sussiste la giurisdizione “formale” di uno Stato, sulla base delle regole di allocazione nelle zone di mare, l’obiettivo ultimo di tali regole è – esattamente come nel caso delle norme sui diritti umani – quello di individuare lo Stato che ha il “potere” di garantire tutela alle persone che si trovino in quelle zone. Ad esempio, le norme sul soccorso in mare di cui si è detto, che sanciscono la competenza di uno Stato nella zona SAR istituita nelle coste adiacenti al suo territorio, partono dalla presunzione (e si giustificano sul presupposto) che è lo Stato più vicino ad una certa zona di mare quello più in grado di garantire la tutela delle persone che vi si trovino. Vi è dunque un chiaro nesso tra la giurisdizione ai sensi della disciplina del soccorso in mare e quella ai sensi dell’applicazione dei diritti umani, in quanto entrambe concorrono alla realizzazione del medesimo obiettivo. Il che peraltro comporta che, in caso di dubbi circa l’applicazione delle disposizioni rilevanti sul soccorso in mare, queste ultime possano essere interpretate alla luce anche delle norme rilevanti sul rispetto dei diritti umani.

Vediamo allora in quali termini – e in quali specifici scenari che si sono concretamente verificati nella prassi e che potrebbero verificarsi in futuro – le norme sulla tutela dei diritti umani trovano applicazione nell’ambito delle operazioni di soccorso in mare contribuendo a precisare il contenuto degli obblighi degli Stati. Prima di procedere con l’analisi di questi specifici scenari, è opportuno soffermarsi brevemente sull’ambito di applicazione della Convenzione europea dei diritti umani, in quanto Convenzione particolarmente rilevante per l’Italia, al fine di comprendere anzitutto in quali termini essa possa ritenersi applicabile alle condotte degli Stati nell’ambito del soccorso dei migranti in mare¹⁵, e in secondo

¹⁵ E. PAPASTAVRIDIS, *The European Convention of Human Rights and Migration at Sea: Reading the “Jurisdictional Threshold” of the Convention under the Law of the Sea Paradigm*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 417-435.

luogo, come l'obbligo di rispettare i diritti in essa sanciti da parte degli Stati che l'hanno ratificata, inclusa l'Italia, contribuisca a precisare la disciplina *ad hoc* sul soccorso in mare.

3. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI: LA NOZIONE DI "GIURISDIZIONE" NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO

Si è detto che tra le norme sui diritti umani particolarmente rilevanti per l'Italia, in quanto possono trovare applicazione nell'ambito delle operazioni di soccorso in mare, sono da annoverare quelle contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, i diritti che hanno assunto (e continuano ad assumere) rilievo nella prassi sono il diritto alla vita (art. 2) la cui violazione potrebbe verificarsi quando uno Stato non presti soccorso ad un'imbarcazione in pericolo o non lo faccia tempestivamente; il divieto di trattamenti inumani e degradanti nonché di tortura (art. 3), quando uno Stato presti il soccorso ad un'imbarcazione in pericolo ma la riconduca nel Paese dal quale era partita, così esponendo i migranti al rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti o a tortura; il divieto di privazione arbitraria della libertà personale (art. 5), quando i migranti vengano trattenuti per lungo tempo a bordo della nave di uno Stato senza un giustificato motivo; e infine il divieto di espulsioni collettive (art. 4 del Protocollo n. 4), quando uno Stato respinga in blocco i migranti soccorsi in mare senza tener conto delle eventuali richieste di asilo da essi formulate e del rispetto delle condizioni per ottenere tale *status*.

Ciascuna delle norme indicate trova applicazione – e dunque gli individui i quali ritengano di avere subito violazioni possono invocarle dinanzi alla Corte europea – solo laddove si dimostri, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea, che le presunte violazioni sono state commesse dagli Stati parti nei confronti di individui che ricadono nella loro rispettiva "giurisdizione". Partendo dal presupposto che il termine "giurisdizione" è stato interpretato dalla Corte europea in senso *essenzialmente territoriale* e che le operazioni di soccorso di cui si tratta avvengono in mare, ovvero al di là del territorio di uno Stato, diventa della massima importanza stabilire in quali termini sia stata interpretata la "giurisdizione" dalla Corte europea e soprattutto in quali specifiche ipotesi uno Stato parte la esercita *anche* al di fuori del suo territorio.

In effetti il termine "giurisdizione" ha dato luogo ad una importante giurisprudenza della Corte europea chiamata a chiarirne il significato e a stabilire in quali circostanze ed entro quali limiti la Convenzione possa ritenersi applicabile anche ad individui che si trovino al di fuori del territorio degli Stati parti. La

Corte, come dicevamo, ha costantemente dichiarato che la “giurisdizione” di cui all’art. 1 deve essere interpretata in senso *essenzialmente* territoriale, applicabile dunque a chiunque si trovi entro il territorio degli Stati parti, ma ha nondimeno accertato che in circostanze eccezionali, gli Stati hanno altresì l’obbligo di garantire il rispetto dei diritti sanciti nella Convenzione anche ad individui al di fuori del proprio territorio¹⁶.

Dopo un iniziale orientamento più restrittivo, adottato nel noto caso *Banković* del 2001 nel quale la Grande Camera aveva escluso che il bombardamento della stazione televisiva da parte degli Stati parti della Convenzione europea, nell’ambito delle operazioni militari condotte in Kosovo nel 1999, avesse comportato un esercizio della loro giurisdizione nei confronti delle vittime¹⁷, la Corte europea ha ammesso nella sua giurisprudenza successiva che la Convenzione (e dunque gli obblighi degli Stati di rispettarla) può trovare applicazione sia in aree geografiche al di fuori del territorio degli Stati parti (eventualmente anche terzi alla Convenzione europea) sia nei confronti di singoli individui, purché in entrambi i casi si dimostri l’esercizio di un controllo effettivo.

È noto che in diverse occasioni la Corte di Strasburgo, talvolta anche suscitando critiche e alcune perplessità, ha accertato che uno Stato parte della Convenzione esercitasse un controllo effettivo nel territorio di un altro Stato e che, in quanto tale, avesse l’obbligo di garantire il rispetto dei diritti in essa sanciti. Ci si riferisce ad esempio al noto caso *Loizidou* del 18 dicembre 1996 nella parte in cui la Corte aveva constatato il controllo globale esercitato dalla Turchia sin dal 1974

¹⁶ Sulla nozione di giurisdizione si veda tra gli altri, P. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell’uomo*, Torino, 2002; M. O’BOYLE, *The European Convention on Human Rights and Extraterritorial Jurisdiction: A Comment on “life after Banković”*, in *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, a cura di F. COOMANS, M. KAMMINGA, Antwerpen, 2004; E. LAGRANGE, *L’application de la Convention de Rome à des actes accomplis par les Etats parties en dehors du territoire national*, in *Revue générale de droit international public*, Vol. 112, n. 3, 2008, p. 521 ss.; R. NIGRO, *The Notion of “Jurisdiction” in Article 1: Future Scenarios for the Extra-Territorial Application of The European Convention of Human Rights*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2010, pp. 11-30; M. MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*; Oxford, 2011; S. VEZZANI, *Considerazioni sulla giurisdizione extraterritoriale ai sensi dei trattati sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 1086 ss.

¹⁷ Corte europea dei diritti umani, *Banković e altri c. Belgio e altri 16 Stati contraenti*, ricorso n. 52207/99, decisione del 12 dicembre 2001. La Grande Camera aveva affermato che la Convenzione europea è un trattato che opera in un contesto “essenzialmente regionale” ed in particolare nello “spazio giuridico” (*espace juridique*) degli Stati contraenti (par. 80) ammettendo tuttavia che la giurisdizione extraterritoriale ai sensi dell’art. 1 è da riconoscersi in casi eccezionali, in particolare quando uno Stato parte, «through the effective control of the relevant territory and its inhabitants» esercita tutti o alcuni dei poteri normalmente esercitati dal Governo di tale territorio e che detta ipotesi non era riscontrabile nel caso di specie (par. 71).

sulla parte settentrionale di Cipro sul presupposto della presenza di un numero consistente di militari turchi su tale parte di territorio¹⁸. Successivamente, nella sentenza nel caso *Ilascu* dell'8 luglio 2004, la Corte europea ha ripreso il criterio del controllo effettivo e/o globale per accertare l'esercizio della giurisdizione da parte della Federazione Russa e la sua responsabilità per gli illeciti compiuti dalle forze separatiste della Transnistria¹⁹. Il criterio del controllo effettivo in virtù della presenza di truppe militari di uno Stato è stato di recente ribadito dalla Grande Camera della Corte europea nella sentenza *Georgia c. Russia* (II) per affermare la sussistenza, per lo meno nella fase di occupazione successiva al conflitto, della giurisdizione da parte della Federazione Russa nelle regioni della Abkhazia e della Ossezia del sud e dunque l'obbligo di rispettare anche in tale area geografica la tutela dei diritti previsti nella Convenzione europea²⁰.

Quanto al controllo effettivo esercitato da uno Stato parte nei confronti di *singoli individui* ed eventualmente anche nel territorio di uno Stato *terzo* alla Convenzione, già nel caso *Pad*, seppur in via incidentale, la Corte europea aveva ammesso che «a State may be held accountable for violations of the Convention rights and freedoms of persons who are in the territory of another State which does not necessarily fall within the legal space of the Contracting States, but who are found to be under the former State's authority and control»²¹. Il principio è stato in concreto applicato e chiarito nella successiva sentenza del 2011 nel caso *Al-Skeini* nel ricorso presentato da un cittadino iracheno per le presunte

¹⁸ Corte europea dei diritti umani, *Loizidou c. Turchia* (merito), ricorso n. 15318/89, sentenza del 18 dicembre 1996. Alcuni giudici, nelle loro opinioni dissenzienti, hanno evidenziato l'insufficienza della situazione di fatto nel caso di specie, ovvero la presenza di militari turchi, a fornire la prova di un controllo globale della Turchia su Cipro del Nord e dunque della sua responsabilità in tale territorio. Si veda in proposito l'opinione dissenziente del giudice Bernhardt, condivisa anche dal giudice Lopes Roch. La Corte ha affermato che, in linea di principio, «a State's responsibility may be engaged where, as a consequence of military action whether lawful or unlawful, it in practice exercises effective control of an area situated outside its national territory» e che «the obligation to secure, in such an area, the rights and freedoms set out in the Convention derives from the fact of such control, whether it be exercised directly, through its armed forces, or through a subordinate local administration». Peraltro la Corte ha aggiunto che talvolta non è necessaria neppure la prova di un «detailed control» sugli atti delle autorità nella zona situata al di fuori del proprio territorio nazionale, dal momento che «even overall control of the area may engage the responsibility of the Contracting Party concerned», par. 52 della sentenza.

¹⁹ Corte europea dei diritti umani, *Ilascu e altri c. Moldova e Federazione Russa*, ricorso n. 48787/99, sentenza dell'8 luglio 2004.

²⁰ Corte europea dei diritti umani, *Georgia c. Russia* (merito), ricorso n. 382638/08, sentenza del 21 gennaio 2021, par. 174-175.

²¹ Corte europea dei diritti umani, *Pad c. Turchia*, ricorso n. 60167/00, sentenza del 28 giugno 2007, par. 53.

violazioni commesse dal Regno Unito in Iraq in seguito all'intervento anglo-americano del 2003²². Confermando che il controllo effettivo può essere esercitato anche nel territorio di uno Stato terzo alla Convenzione (in questo caso l'Iraq), i giudici di Strasburgo hanno precisato che per "controllo effettivo" non deve necessariamente intendersi quello esercitato su un'area geografica, potendo includere anche quello esercitato su *singole persone* in termini di «physical power and control»²³.

Sulla base di questa breve ricostruzione delle principali interpretazioni della "giurisdizione" di cui all'art. 1 della Convenzione europea, può dedursi che l'obbligo degli Stati parti di rispettare i diritti umani in essa sanciti sussista non soltanto nei confronti dei migranti che siano riusciti a raggiungere il territorio di tali Stati ma altresì nei confronti di quelli che, pur non avendolo ancora raggiunto, si trovino sotto il loro controllo effettivo, in senso sia spaziale sia personale. Il che implica che, sotto il profilo della Convenzione europea – e in base al nesso tra giurisdizione "formale" e giurisdizione "sostanziale" di cui si è detto in precedenza – in talune circostanze sulle quali di seguito ci soffermeremo, gli Stati sono tenuti a prestare soccorso alle persone in pericolo di vita in mare (altrimenti incorrendo in una sua violazione) anche quando non risulti chiaro se sussista un obbligo di soccorso sulla base delle disposizioni rilevanti delle Convenzioni SOLAS e/o SAR esaminate in precedenza.

Può aggiungersi che il medesimo obbligo di garantire il rispetto dei diritti umani nei confronti dei migranti che rientrino nella "giurisdizione" degli Stati sussiste anche sulla base del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, per l'Italia e per tutti gli altri Stati che lo hanno ratificato. In effetti l'art. 2, par. 1, del Patto prevede l'obbligo degli Stati parti di garantire il rispetto dei diritti in esso sanciti a chiunque rientri nella propria "giurisdizione" e il Comitato dei diritti umani, organo di controllo istituito dal *Covenant* del 1966 ha interpretato il termine *jurisdiction* nel senso di giurisdizione esercitata anche al di fuori del territorio e in presenza di un controllo effettivo, talvolta in termini ancora più estesi di quanto non abbia fatto la Corte europea e proprio, come

²² Per un commento alla sentenza ci sia consentito rinviare a R. NIGRO, *I casi Al-Skeini e Al-Jedda dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, pp. 616-621.

²³ Corte europea dei diritti umani, *Al-Skeini c. Regno Unito*, ricorso n. 55721/07, sentenza del 7 luglio 2011, par. 136. Sul punto la Corte ha chiarito che in base alla sua precedente giurisprudenza «the use of force by a State's agents operating outside its territory may bring the individual thereby brought under the control of the State's authorities into the State's Article 1 jurisdiction», citando quali esempi i casi *Öcalan* (ricorso n. 46221/99, sentenza del 12 maggio 2005), *Issa* (ricorso n. 31821/96, sentenza del 16 novembre 2004), *Al-Saadoon and Mufdhi* (ricorso n. 61498/08, sentenza del 2 marzo 2010), e *Medvedev* (ricorso n. 3394/03, sentenza del 29 marzo 2010).

si dirà più avanti, rispetto al soccorso dei migranti in mare²⁴. Vi è da sottolineare, tuttavia, che a differenza di quest'ultima, il Comitato non è un organo giurisdizionale nel senso che non può adottare sentenze vincolanti per gli Stati, dovendosi limitare, ai sensi di quanto previsto nel Patto medesimo, ad emanare Rapporti nei quali raccomanda agli Stati il comportamento da tenere rispetto ad una determinata violazione delle disposizioni in esso contenute.

4. L'APPLICAZIONE DEGLI OBBLIGHI DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI NEI CONFRONTI DI MIGRANTI CHE RIENTRINO NELLA "GIURISDIZIONE" DI UNO STATO PARTE

Si è detto che sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha interpretato il termine *jurisdiction*, in determinate circostanze gli Stati possono rispondere della violazione di alcuni obblighi previsti nella Convenzione europea anche per atti compiuti al di fuori del proprio territorio, e per quanto rileva in questa sede, rispetto a (e nell'ambito di) operazioni di soccorso di migranti in mare. Il che si traduce nella possibilità che, a prescindere da quanto espressamente previsto nelle disposizioni delle Convenzioni SOLAS e SAR, gli Stati parti siano chiamati a rispondere dinanzi alla Corte europea per le condotte tenute durante le operazioni di soccorso in mare anche quando queste si svolgano al di fuori delle proprie aree di competenza, ad esempio nel mare internazionale o nelle zone SAR di competenza di altri Stati, e persino quando gli Stati tengano comportamenti omissivi rispetto al soccorso in mare pur trovandosi nelle condizioni di intervenire per salvare vite umane in pericolo e avendo le capacità organizzative ed operative per farlo. In questo senso, come già anticipato, gli obblighi assunti dagli Stati in base alla Convenzione europea contribuiscono a precisare questioni dubbie della disciplina contenuta nelle Convenzioni internazionali sul soccorso in mare, nella misura in cui definiscono i poteri e le responsabilità degli Stati rispetto a diversi scenari che possono configurarsi nell'ambito delle operazioni di soccorso in mare e che sono suscettibili di comportare la violazione dei diritti della Convenzione cui si è fatto cenno in precedenza.

Un primo scenario può verificarsi quando non risulti chiaro quale sia lo Stato competente a condurre un'operazione di soccorso. Si è visto infatti che le

²⁴ S. MATEUS, *Investigating the Extraterritorial Application of the International Covenant on Civil and Political Rights as well as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *De Jure Law Journal*, 2021, pp. 70-90.

disposizioni rilevanti della Convenzione SAR si limitano a stabilire che gli Stati debbano provvedere ad istituire zone di ricerca e salvataggio nelle zone di mare adiacenti alle proprie coste e d'accordo con gli Stati limitrofi, non chiarendo tuttavia eventuali obblighi di ricerca e salvataggio anche in zone SAR di altri Stati. Né, come si è detto, la Convenzione chiarisce quali siano gli obblighi degli Stati parti quando le operazioni di soccorso e salvataggio vengano condotte da navi private di ONG nelle proprie zone di competenza o quando riescano a raggiungere le proprie acque territoriali chiedendo l'autorizzazione allo sbarco.

In simili circostanze, le norme contenute nella Convenzione europea e l'interpretazione circa la loro applicazione da parte della Corte di Strasburgo contribuiscono a chiarire quale sia lo Stato competente a fornire soccorso ai migranti in mare. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte europea può evincersi che il criterio in base al quale individuare lo Stato competente, e il suo preciso obbligo a prestare soccorso, è quello del controllo effettivo esercitato *a)* nei confronti delle navi con a bordo i migranti²⁵, *b)* nei confronti degli stessi migranti²⁶, o ancora *c)* nella zona di mare in cui si trovino le navi con a bordo i migranti²⁷.

Vi è poi un'ulteriore circostanza, al momento prospettabile solo in termini ipotetici in quanto oggetto di un importante ricorso ancora pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, nella quale uno Stato parte della Convenzione europea potrebbe incorrere nella responsabilità per violazione delle norme in essa contenute persino quando contribuisca indirettamente ad ostacolare un'operazione di soccorso condotta da una ONG. È questa l'ipotesi verificatasi nel caso *S.S. c. Italia* nel quale un gruppo di migranti sopravvissuti ad un'operazione di soccorso condotta dall'organizzazione *Sea Watch 3* al largo delle coste libiche nel novembre 2017, ha presentato ricorso contro l'Italia lamentando la violazione di alcuni diritti sanciti nella Convenzione europea per avere quest'ultima contribuito indirettamente alle operazioni condotte dalla guardia costiera libica volte ad ostacolare il soccorso dei migranti²⁸. Su questo specifico caso ci soffermeremo più avanti trattandosi di un'ipotesi che pone delicate questioni circa un'interpretazione piuttosto estensiva del termine "jurisdiction" che, a quanto consta, non trova un precedente nella giurisprudenza dei giudici di Strasburgo. Prima di affrontarla, la nostra analisi procederà con l'esame delle diverse ipotesi di controllo sui migranti che gli Stati possono esercitare rispetto a (e nell'ambito di) operazioni di soccorso in mare, il cui accertamento si basa sulla giurisprudenza sin qui adottata dalla Corte europea.

²⁵ V. *infra*, par. 5.

²⁶ V. *infra*, par. 6.

²⁷ V. *infra*, par. 7.

²⁸ V. *infra*, par. 8.

5. *SEGUE*: IL CONTROLLO NEI CONFRONTI DELLE NAVI CON A BORDO I MIGRANTI

Una prima ipotesi in cui le norme sui diritti umani, e in particolare la Convenzione europea, chiariscono le circostanze nelle quali sussiste un obbligo degli Stati parti di provvedere al soccorso in mare di migranti in pericolo – eventualmente anche al di fuori delle zone SAR di cui si occupa la Convenzione del 1979 – è quella in cui una nave battente bandiera di uno di essi eserciti un controllo *de facto* sulla nave con a bordo migranti in pericolo di vita, a prescindere dalla zona di mare in cui il soccorso si renda necessario, sia esso il mare internazionale o una zona di mare sottoposta alla giurisdizione di un altro Stato, eventualmente anche terzo alla Convenzione europea²⁹.

Una simile ipotesi sembra potersi prospettare sulla base della giurisprudenza della Corte europea e in particolare della nota sentenza *Medvedyev c. Francia* nella quale la Grande Camera ha chiaramente affermato che la nave Winner di nazionalità cambogiana intercettata dalle autorità francesi nel mare internazionale in quanto sospettata di trasportare sostanze stupefacenti, doveva considerarsi sotto il controllo esclusivo *de facto* della Francia dal momento in cui era stata intercettata e, in modo continuo e ininterrotto, fino a quando era stata condotta in Francia³⁰. La Corte ha precisato nel caso di specie che dopo avere intercettato la nave Winner, le autorità francesi avevano usato le armi per difendersi, tenendo i membri dell'equipaggio sotto la propria sorveglianza e costringendoli a rimanere nelle loro cabine fino all'arrivo in Francia. È da osservare che nel caso di specie la giurisdizione della Francia è stata accertata dalla Corte europea nonostante i membri dell'equipaggio fossero rimasti a bordo della nave cambogiana e in virtù del controllo esercitato nei confronti della nave a partire dal momento in cui era stata intercettata. Può allora presumersi che anche quando una nave con a bordo migranti venga intercettata dalle navi di uno Stato parte della Convenzione, essa possa trovarsi sotto il controllo *de facto* di tale Stato quando ad esempio le manovre di tale nave siano da questo condizionate. Il che potrebbe verificarsi nell'ipotesi (assimilabile al caso della Winner) in cui le navi di uno Stato parte scortassero la nave con a bordo migranti per ricondurla nelle coste dalle quali la stessa proveniva. In simili ipotesi, allora, anche quando i migranti non vengano fatti salire a bordo delle navi dello Stato parte, quest'ultimo potrebbe comunque incorrere nella violazione della Convenzione europea in quanto eserciti un controllo *de facto* sulla nave. Il punto sembra essere stato chiarito dalla Corte

²⁹ Il controllo da parte dello Stato sussiste certamente anche nei confronti dei migranti che si trovino a bordo di una nave battente la sua bandiera. Di questa ipotesi ci occuperemo nel par. 6.

³⁰ Corte europea dei diritti umani, *Medvedyev c. Francia*, ricorso n. 3394/03, sentenza del 29 marzo 2010, par. 67.

europea nel caso *Hirsi* del 2012 nel quale come si ricorderà, e come vedremo più avanti, i migranti erano stati trasferiti a bordo delle navi italiane³¹. Pur trattandosi di un'ipotesi distinta, la Corte ha tuttavia precisato che, mentre nel caso *Medvedyev* era configurabile l'ipotesi di un controllo almeno *de facto*, continuo e interrotto, esercitato dalla Francia sulla nave Winner, nel caso *Hirsi*, proprio in quanto i migranti erano stati trasferiti a bordo delle navi italiane, l'ipotesi configurabile era quella di un controllo *de jure* oltre che *de facto*³². La distinzione è importante e sembra potersi leggere nel senso che, anche laddove una nave con a bordo migranti venga intercettata dalle navi di uno Stato parte della Convenzione e i migranti non vengano trasferiti a bordo di tali navi, ciò non esclude che lo Stato parte possa comunque esercitarvi un controllo e dunque avere l'obbligo di garantire nei confronti dei migranti il rispetto dei diritti sanciti nella Convenzione. E proprio nell'ipotesi di un'imbarcazione con a bordo migranti in pericolo di vita, questo controllo non potrebbe che tradursi in un obbligo di prestare soccorso, quale che sia la zona di mare in cui si trova la nave, sia attraverso il trasbordo dei migranti sulle proprie navi sia, laddove possibile, scortando la nave verso un luogo sicuro.

Un'ulteriore ipotesi di controllo da parte di uno Stato, tale da far sorgere la sua giurisdizione ai sensi dei trattati sui diritti umani, potrebbe inoltre verificarsi anche quando uno Stato ometta di prestare soccorso o non presti soccorso tempestivamente rispetto ad una richiesta pervenuta da una nave in situazioni di pericolo. È questa l'ipotesi accertata dal Comitato delle Nazioni Unite dei diritti umani nelle Considerazioni del 27 gennaio 2021 nelle quali proprio l'Italia è stata condannata per violazione del diritto alla vita e del diritto ad effettivi mezzi di ricorso giurisdizionale (tutelati rispettivamente dagli artt. 6 e 2, par. 2, del Patto sui diritti civili e politici) per non avere provveduto al soccorso tempestivo, il 10 ottobre 2013, di circa 400 migranti in pericolo di vita nella zona SAR di Malta a seguito del naufragio dell'imbarcazione sulla quale si trovavano³³. Il Comitato ha infatti accertato che l'Italia aveva ritardato i soccorsi inoltrando a Malta la richiesta ricevuta dall'imbarcazione e si era limitata ad inviare una nave della propria Marina solo qualche ora dopo. Il Comitato ha interpretato il termine "giurisdizi-

³¹ Corte europea dei diritti umani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012.

³² *Ibidem*, par. 81.

³³ Considerazioni concernenti la Comunicazione n. 3042/2017 del 27 gennaio 2021. Per un commento v. M. MILANOVIC, *Drowning Migrants, the Human Rights Committee, and the Extraterritorial Application of Human Rights Obligations*, in *EJIL Talk!*, 16 marzo 2021, disponibile sul sito <<https://www.ejiltalk.org/drowning-migrants-the-human-rights-committee-and-extraterritorial-human-rights-obligations/>>.

zione” ai sensi dell’art. 2, par. 1, del *Covenant* nel senso di “potere o controllo effettivo” dello Stato parte anche al di fuori del suo territorio e ha affermato che «gli individui sull’imbarcazione in pericolo erano direttamente dipendenti dalle decisioni adottate dalle autorità italiane in un modo che era ragionevolmente prevedibile alla luce degli obblighi giuridici dell’Italia... ed erano quindi soggetti alla giurisdizione dell’Italia ai fini del Patto, nonostante il fatto che si trovassero nella zona di ricerca e salvataggio maltese e quindi soggetti anche alla concorrente giurisdizione di Malta»³⁴. Il Comitato ha dunque ipotizzato un esercizio del controllo effettivo anche quando uno Stato non si trovi necessariamente nelle vicinanze di una imbarcazione in condizioni di pericolo ma abbia nondimeno il potere di soccorrerla in quanto riceva una richiesta in tal senso e non vi provveda tempestivamente.

6. *SEGUE: IL CONTROLLO NEI CONFRONTI DEI MIGRANTI*

Una seconda ipotesi nella quale i migranti soccorsi in mare rientrano certamente nella giurisdizione di uno Stato parte della Convenzione europea ai sensi dell’art. 1 è quella in cui a seguito di un’operazione di salvataggio, i migranti vengano fatti salire a bordo di navi battenti la bandiera dello Stato che la conduce. Come noto, in base alle regole del diritto internazionale, le navi battenti bandiera di un determinato Stato sono equiparate in principio al suo territorio con la conseguenza che nei confronti dei migranti che vi si trovino a bordo, lo Stato parte della Convenzione europea ha l’obbligo di rispettare i diritti in essa sanciti esattamente come se i migranti si trovassero nel proprio territorio. Ciò implica, anche in questa ipotesi, che l’obbligo sussiste a prescindere dalla zona di mare in cui l’operazione di soccorso è avvenuta, ovvero anche laddove quest’ultima sia stata svolta in una zona nella quale risulta competente uno Stato diverso da quello di cui batte bandiera la nave con a bordo i migranti – come è il caso delle zone SAR di competenza di altri Stati – oppure nell’ipotesi in cui l’operazione di soccorso sia avvenuta in una zona di mare non sottoposta alla giurisdizione di alcuno Stato, come è il caso del mare internazionale.

Il punto, come già anticipato, è stato ribadito dalla Grande Camera della Corte europea nel caso *Hirsi* a proposito di un’operazione di soccorso in mare di migranti condotta nel maggio 2009 da navi militari italiane nella zona SAR di Malta nell’ambito della quale i migranti erano stati trasferiti a bordo delle

³⁴ *Ibidem*, par. 7.4, 7.8.

navi italiane e ricondotti in Libia da dove la nave che li trasportava era partita³⁵. Si tratta di una sentenza piuttosto importante nella quale la Corte europea ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 sul divieto di tortura e dell'art. 4 del Protocollo n. 4 sul divieto di espulsioni collettive, in quanto dopo avere intercettato le tre imbarcazioni, le autorità italiane avevano trasferito i migranti a bordo delle navi italiane e li avevano riportati in Libia esponendoli al rischio di tortura e trattamenti inumani e degradanti in quel Paese e senza avere esaminato le richieste di asilo di ciascuno dei migranti, dando luogo così ad una espulsione collettiva vietata dall'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea³⁶. Sulla questione della giurisdizione ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, la Corte ha accertato un controllo esclusivo delle autorità italiane, *de jure* e *de facto*, nei confronti dei migranti a bordo delle navi battenti bandiera italiana e ha respinto quanto eccepito dal governo italiano nel senso che un'operazione di soccorso di migranti in mare, come quella avvenuta nel caso *Hirsi*, non potrebbe far sorgere la giurisdizione dello Stato italiano in ragione di un preteso ridotto livello di controllo sui migranti³⁷.

La violazione da parte dell'Italia di norme contenute nella Convenzione europea è stata accertata anche dai giudici italiani nei noti casi delle navi della Guardia costiera italiana *Diciotti* e *Gregoretti* sull'evidente presupposto che i migranti a bordo rientrassero nella giurisdizione dell'Italia ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea. In entrambi i casi si trattava di operazioni di soccorso di due imbarcazioni nella zona SAR di Malta condotte da navi italiane con conseguente trasferimento dei migranti a bordo di tali navi.

Il caso *Diciotti* riguarda in particolare l'operazione di soccorso e salvataggio condotta dalla nave della Guardia costiera italiana U. Diciotti nella zona SAR di Malta il 16 agosto 2018. Come noto, i 177 migranti soccorsi, tra cui anche minori non accompagnati, erano stati tratti a bordo della nave ormeggiata nel porto di Catania fino al 25 agosto, giorno in cui ne fu autorizzato lo sbarco. Mentre il Tribunale di Palermo (sez. Reati ministeriali), su richiesta del Procuratore della Repubblica di Palermo, aveva escluso condotte penalmente rilevanti ascrivibili all'allora Ministro degli interni e dichiarato la propria incompetenza territoriale, in seguito ad ulteriori indagini condotte dalla Procura di Catania, il Tribunale

³⁵ Cit. *supra*, nota 31.

³⁶ A. LIGUORI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009. Il caso Hirsi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pp. 415-443; F. LENZERINI, *Il principio del non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, *ibidem*, pp. 721-761; M. DEN HEIJER, *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*, in *International Journal of Refugee Law*, 2013, pp. 265-290.

³⁷ Cfr. par. 79 della sentenza.

di Catania ha emesso una Relazione il 7 dicembre 2018 nella quale era stata richiesta l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro, secondo quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1/1989³⁸. Benché l'autorizzazione sia stata negata il 20 marzo 2019 dalla Giunta per le elezioni e le immunità del Senato, è nondimeno interessante notare le precisazioni del Tribunale circa la violazione da parte del Ministro degli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale. Infatti, dopo aver inquadrato la condotta nella categoria dei "reati ministeriali" in quanto «strettamente connessa all'abuso dei poteri dallo stesso esercitati nella sua qualità di Ministro»³⁹, e dopo aver accertato che la stessa condotta configurasse gli estremi del reato di sequestro di persona di cui all'art. 605 cod. pen. (senza che sussistessero cause di giustificazione *ex art.* 51 cod. pen.), e che non potesse configurarsi come "atto politico", il Tribunale ha accertato anche la violazione di obblighi internazionali assunti dall'Italia. Esso ha anzitutto ricordato che il salvataggio della vita in mare è oggetto di un preciso obbligo degli Stati prevalente su norme e accordi bilaterali anche laddove questi ultimi siano finalizzati al contrasto della immigrazione irregolare. Il Tribunale ha aggiunto che le Convenzioni internazionali in materia, cui l'Italia ha aderito, costituiscono un limite alla potestà legislativa dello Stato e, in base agli artt. 10, 11 e 117 Cost., non possono costituire oggetto di deroga da parte di valutazioni discrezionali dell'autorità politica. Nel caso di specie, ad avviso del Tribunale, la condotta del Ministro aveva integrato la violazione dell'art. 5 della Convenzione europea che sancisce l'inviolabilità della libertà personale, tenendo conto peraltro della stessa giurisprudenza della Corte europea che in un caso analogo riguardante proprio l'Italia, il noto caso *Kblaifa* del 15 dicembre 2016, aveva ravvisato una violazione da parte dell'Italia rispetto ad alcuni cittadini tunisini trattenuti per diversi giorni a bordo di una nave ormeggiata nel porto di Palermo. Il Tribunale di Catania ha quindi concluso che il diniego di autorizzazione allo sbarco aveva costituito «esplicita violazione delle Convenzioni internazionali in ordine alle modalità di accoglienza dei migranti soccorsi in mare» considerando inoltre che «al contempo, non sussistevano profili di ordine pubblico di interesse preminente e tali che

³⁸ Il testo della Relazione è reperibile sul sito <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/01/trib_catania_decreto_salvini.pdf>. Sul caso *Diciotti* si veda in dottrina, M.C. CAVALLARO, *Procedura amministrativa, funzioni di governo e libertà fondamentali nella "vicenda Diciotti"*, in <<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6711-procedura-amministrativa-funzioni-di-governo-e-liberta-fondamentali-nella-vicenda-diciotti>>; S. ZIRULIA, F. CANCELLARO, *Caso Diciotti: il Tribunale dei Ministri qualifica le condotte del Ministro Salvini come sequestro di persona aggravato e trasmette al Senato la domanda di autorizzazione a procedere*, in <<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6450-caso-diciotti-il-tribunale-dei-ministri-qualifica-le-condotte-del-ministro-salvini-come-sequestro-d>>.

³⁹ Cfr. pp. 15-16 della Relazione del Tribunale.

giustificassero la protratta permanenza dei migranti a bordo della U. Diciotti»⁴⁰.

Anche nel caso *Gregoretti* riguardante il diniego di autorizzazione allo sbarco della nave della guardia costiera che, dopo aver soccorso una nave con a bordo 135 migranti tra cui minori non accompagnati, era stata trattenuta nel porto di Catania dal 26 al 31 luglio 2019, il Tribunale di Catania in una Relazione del 28 novembre 2019 aveva configurato il sequestro di persona *ex art.* 605 cod. pen. per la illegittima privazione della libertà personale dei migranti per un arco temporale apprezzabile e al di fuori dei casi consentiti dalla legge⁴¹. Anche in questo caso è stata inoltre configurata la violazione dell'art. 5 della Convenzione europea tenendo conto peraltro delle condizioni precarie dei migranti, di cui il Ministro era stato costantemente informato, e della inadeguatezza della nave *Gregoretti* ad ospitare un numero così elevato di persone⁴².

Dalla giurisprudenza dei giudici italiani e della Corte europea dei diritti dell'uomo può ritenersi dunque pacifico che nell'ipotesi in cui le autorità di uno Stato trasferiscano a bordo delle proprie navi i migranti soccorsi in mare, tale Stato avrà l'obbligo di garantire nei loro confronti il rispetto dei diritti sanciti nella Convenzione europea in virtù del controllo esclusivo esercitato su di essi. Il che significa, ad esempio, che spetterà a tale Stato dover provvedere a garantire un "luogo sicuro" ai migranti e ciò a prescindere dalla sussistenza o meno, in base alle disposizioni specifiche sul soccorso in mare di cui si è detto in precedenza, di un obbligo di condurre i migranti nel proprio territorio. È opportuno osservare che l'obbligo in sé di fornire un "luogo sicuro" ai migranti non è previsto nella Convenzione europea e tuttavia il suo mancato adempimento si traduce (o è suscettibile di tradursi in talune ipotesi) nella violazione di uno dei diritti in essa sanciti. È allora in questo senso che, laddove risulti dubbio (sulla base delle norme sul soccorso in mare) il contenuto dell'obbligo degli Stati di fornire un "luogo sicuro" – in particolare se esso consista nella mera individuazione di un Paese nel quale trasferire i migranti o anche nell'obbligo di consentire che raggiungano il proprio territorio – il fatto che i migranti rientrino nel controllo esclusivo dello Stato (ai sensi dell'applicazione dei trattati sui diritti umani) comporta che l'obbligo di garantire il rispetto dei loro diritti spetti in ogni caso ad esso e debba essere ottemperato sia individuando un "luogo sicuro" nel quale trasferire i migranti sia, quando questo non si trovi, consentendo che raggiun-

⁴⁰ *Ibidem*, p. 45.

⁴¹ Il testo della Relazione è reperibile sul sito <<https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/12/relazione-Tribunale-dei-ministri.pdf>>.

⁴² Nel caso di specie, a differenza del caso *Diciotti*, l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro era stata concessa dalla Giunta del Senato il 12 febbraio 2020 ma il 14 maggio 2021 il Tribunale di Palermo ha dichiarato il non luogo a procedere "perché il fatto non sussiste".

gano il proprio territorio. Il problema si pone in particolare quando, come più volte avvenuto nella prassi, i Governi rifiutino di concedere l'autorizzazione allo sbarco nel proprio territorio e riguarda tanto l'ipotesi in cui la nave che ha proceduto all'operazione di soccorso, e con a bordo i migranti, batte bandiera dello Stato che nega l'autorizzazione, come avvenuto a proposito dei casi *Diciotti* e *Gregoretti* di cui si è detto, tanto il caso in cui a richiedere l'autorizzazione sia la nave battente bandiera di uno Stato diverso. Mentre nel primo caso la nave rientra nella giurisdizione esclusiva dello Stato che non concede l'autorizzazione, trattandosi di una nave che batte la sua bandiera e che si trova nelle sue acque territoriali, nel secondo caso – quello relativo in particolare alle ONG – si ha in realtà un'ipotesi di giurisdizione concorrente, ovvero dello Stato di cui la nave batte bandiera e di quello al quale l'autorizzazione di accesso ai porti viene formulata. Come anticipato, quest'ultima ipotesi è oggetto di una prassi ormai diffusa soprattutto considerando che sono le navi di organizzazioni non-governative a provvedere sempre più spesso alla ricerca e al salvataggio di migranti in mare. È ora su questa ipotesi che concentreremo l'analisi che segue.

7. *SEGUE*: IL CONTROLLO NELLA ZONA DI MARE IN CUI SI TROVINO LE NAVI CON A BORDO I MIGRANTI

In diverse occasioni, a seguito di operazioni di soccorso in mare, le ONG che le avevano condotte hanno richiesto agli Stati nelle immediate vicinanze di concedere l'autorizzazione allo sbarco per mettere in salvo i migranti a bordo delle proprie navi. Nella gran parte dei casi i governi interessati hanno negato l'autorizzazione adducendo a sostegno di tale diniego la responsabilità esclusiva dello Stato di cui la nave della ONG batteva bandiera.

In realtà, le regole del diritto internazionale e in particolare, come si è visto, le norme sui diritti umani, prevedono che in talune ipotesi l'obbligo di prestare soccorso ai migranti e di garantirne i diritti sanciti nelle Convenzioni internazionali, quali la Convenzione europea, spetti anche allo Stato che eserciti un controllo effettivo nei confronti della nave che ha provveduto al salvataggio. Il che avviene sia quando uno Stato sia in grado di esercitare un controllo effettivo sulla nave che ha materialmente condotto l'operazione, a prescindere dalla zona di mare nella quale si trovi, sia a maggior ragione quando tale nave sia riuscita ad entrare, lecitamente o meno in base al diritto internazionale, nelle acque territoriali dello Stato al quale la richiesta di autorizzazione è stata formulata. Si tratta in entrambi i casi di una ipotesi di giurisdizione concorrente, dello Stato di cui batte bandiera la nave che ha condotto l'operazione di salvataggio e dello Stato al quale si richieda l'autorizzazione allo sbarco. Si è visto che il Comitato dei

diritti umani delle Nazioni Unite, proprio rispetto ad una richiesta di soccorso inoltrata alle autorità italiane, ha di recente ravvisato una violazione di alcuni importanti articoli del Patto del 1966 per non avere esse provveduto tempestivamente ad intervenire pur avendo la capacità e il potere di farlo. Deve presumersi che analoghe violazioni siano ravvisabili a maggior ragione nell'ipotesi in cui le autorità di uno Stato rifiutino di prestare soccorso ai migranti quando la nave che li trasporta si trovi in una zona di mare che è sottoposta alla sua esclusiva giurisdizione, quale è il mare territoriale. Quanto diciamo trova conferma in alcune importanti pronunce dei giudici italiani rispetto al diniego del governo italiano di concedere l'autorizzazione di accesso ai porti a navi di ONG che ne avevano fatto richiesta per portare in salvo migranti soccorsi in mare.

Un primo caso è quello relativo all'operazione di soccorso condotta il 12 giugno 2019 dalla nave *Sea Watch 3* battente bandiera olandese nei confronti di un gommone con a bordo 53 migranti in pericolo nella zona SAR libica. Dopo aver disatteso le indicazioni della Guardia costiera libica che aveva ordinato lo sbarco a Tripoli, la nave si era diretta verso il porto di Lampedusa ritenendolo il porto più sicuro vicino alla posizione in cui era avvenuto il soccorso e aveva sostato per nove giorni nelle acque internazionali in attesa dell'autorizzazione allo sbarco da parte del governo italiano. Il 17 giugno la Guardia di finanza italiana aveva notificato alla *Sea Watch 3* il divieto di ingresso secondo quanto previsto dall'art. 1 del Decreto 53/2019, c.d. decreto sicurezza *bis*⁴³. Contro tale diniego, la comandante della nave aveva deciso di presentare un ricorso per l'adozione di misure provvisorie alla Corte europea dei diritti umani la quale, con decisione del 25 giugno 2019, non ha ordinato al governo italiano di autorizzare lo sbarco, ma ha richiesto comunque di fornire tutta l'assistenza necessaria alle persone a bordo della nave in situazione di difficoltà⁴⁴. Qualche giorno più tardi, il 29 giugno 2019, la comandante della nave, invocando lo stato di necessità, ha deciso di procedere allo sbarco senza l'autorizzazione ed è stata arrestata per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, resistenza o violenza contro nave da guerra e resistenza a pubblico ufficiale. Con ordinanza del 2 luglio 2019, il g.i.p. del Tribunale

⁴³ Sul decreto sicurezza si vedano in dottrina, E. ZANIBONI, *Quello che le norme non dicono. Le ambiguità del decreto sicurezza-bis, la gestione dei flussi migratori e l'Europa che verrà*, in *SIDIBlog*, 26 giugno 2019; I. PAPANICOLOPULU, *Tutela della sicurezza o violazione del diritto del mare?*, *ibid.*, 26 giugno 2019. Il decreto è stato emendato con d.l. 21 ottobre 2020 n. 130 (convertito con modifiche dalla l. 18 dicembre 2020 n. 173).

⁴⁴ Corte europea dei diritti umani, *Rackete and Others v. Italy*, ricorso n. 32969/19, decisione del 25 giugno 2019, sulla quale v. L. MARCHESINI, *Il caso Sea Watch 3 e la decisione della Corte EDU sulla richiesta di interim measure*, in *Diritti comparati*, 22 luglio 2019, disponibile sul sito <<https://www.diritticomparati.it/il-caso-sea-watch-3-e-la-decisione-della-corte-edu-sulla-richiesta-di-interim-measure/>>.

di Agrigento ha rifiutato la convalida dell'arresto della comandante della motonave battente bandiera olandese *Sea Watch 3*. Il Tribunale non solo ha escluso le ipotesi di reato formulate nei confronti della comandante⁴⁵, ma ha concluso che il diniego dell'autorizzazione ad entrare nel porto di Lampedusa fosse contrario agli obblighi internazionali assunti dall'Italia attraverso i trattati i quali prevalgono *ex art.* 117, 1° comma, Cost., sulle direttive ministeriali in materia di "porti chiusi" e, nel caso di specie in particolare, sul provvedimento del 15 giugno 2019 che l'allora Ministro degli interni aveva concertato con il Ministro della difesa e delle infrastrutture, con il quale si faceva divieto di ingresso, transito e sosta nel mare territoriale italiano alla nave *Sea Watch 3* con a bordo migranti in pericolo di vita⁴⁶. Con la sentenza n. 6626 del 16 gennaio 2020 (depositata il 20 febbraio 2020) la Corte di cassazione ha confermato l'ordinanza del G.i.p. del Tribunale di Agrigento ritenendo corretta la verifica della convalida dell'arresto e la decisione adottata⁴⁷. La Suprema Corte ha precisato che l'attività di salvataggio dei naufraghi, oggetto di norme convenzionali e del diritto consuetudinario direttamente applicabile nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 10, 1° comma Cost., non può ritenersi conclusa con il loro recupero a bordo della nave, comportando altresì l'obbligo di sbarcarli in un "luogo sicuro". Sul punto la Corte ha anche precisato che «[n]on può ... essere qualificato "luogo sicuro" ... una nave in mare che ... non consente il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse [n]é può considerarsi compiuto il dovere di soccorso con il salvataggio dei naufraghi sulla nave e con la loro permanenza su di essa»⁴⁸.

Il caso della *Sea Watch 3* dimostra dunque piuttosto chiaramente che, qualora la nave di un'organizzazione non-governativa riesca ad entrare nel mare territoriale di uno Stato diverso da quello di cui batte bandiera, con a bordo migranti

⁴⁵ La comandante è stata indagata appena attraccata a Lampedusa per resistenza o violenza contro nave da guerra (art. 1100 cod. nav.) e per resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 cod. pen.). Il Tribunale ha concluso che non sussisteva il primo reato in quanto nella fattispecie le navi della Guardia di Finanza non potevano considerarsi navi da guerra e che il secondo reato era scartato ai sensi dell'art. 51 cod. pen. «per avere l'indagata agito in adempimento di un dovere». Il testo dell'ordinanza è reperibile sul sito <<https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2019/07/Rachete-Carola-Ordinanza-sulla-richiesta-di-convalida-di-arresto.pdf>>.

⁴⁶ In dottrina sul caso della *Sea Watch 3* si vedano A. DEL GUERCIO, *Il caso della Sea-Watch 3 tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell'infanzia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 331 ss.; P. DE SENA, M. STARITA, *Navigare fra istanze "stato-centriche" e "cosmopolitiche": il caso "Sea Watch" in una prospettiva conflittuale*, in *SIDI Blog*, 14 luglio 2019, disponibile su <<http://www.sidiblog.org/2019/07/14/navigare-fra-istanze-stato-centriche-e-cosmopolitiche-il-caso-sea-watch-in-una-prospettiva-conflittuale/>> ; P. ROSSI, *Politica dei "porti chiusi" e diritto internazionale: il caso della Sea Watch 3*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, pp. 48-70.

⁴⁷ Il testo della sentenza è reperibile sul sito <<https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/02/Cass-6626-2020.pdf>>.

⁴⁸ *Ibidem*, par. 9.

soccorsi in mare, l'obbligo di prestare soccorso non è più esclusivo del comandante della nave ma si estende anche allo Stato nel cui mare territoriale o nei cui porti questa riesca ad entrare e ciò, come anticipato, in virtù del controllo esercitato in quella zona di mare dallo Stato costiero. Il punto è stato chiaramente affermato dal Tribunale di Agrigento ed è stato implicitamente ammesso anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua decisione sulla richiesta di misure provvisorie. Sebbene infatti la Corte non abbia accolto la richiesta di imporre al governo italiano l'autorizzazione allo sbarco, essa ha nondimeno richiesto che il governo prestasse assistenza alle persone a bordo della nave in difficoltà, sull'evidente presupposto che la nave rientrasse *anche* nella giurisdizione dello Stato italiano. Già in precedenza e in un caso analogo riguardante proprio la nave *Sea Watch 3*, in relazione ad un'operazione di soccorso avvenuta nel gennaio 2019 e al diniego di autorizzazione allo sbarco opposto ancora una volta dal governo italiano, la Corte europea aveva ordinato all'Italia, con decisione del 29 gennaio 2019, di fornire un'assistenza giuridica adeguata a tutti i minori presenti a bordo, nonché di adottare ogni misura necessaria al fine di garantire adeguate cure mediche a tutti i migranti⁴⁹. In quel caso la Corte aveva chiaramente affermato che la *Sea Watch 3* si trovava «entro la giurisdizione» dell'Italia e non, come sostenuto dal Governo italiano, sotto la giurisdizione esclusiva dei Paesi Bassi quale Stato della bandiera della nave.

Un caso analogo a quello della *Sea Watch 3* si è verificato con la nave della ONG spagnola *Open Arms*, alla quale, con 164 migranti soccorsi in mare, era stato impedito di attraccare nel porto di Lampedusa tra il 14 e il 20 agosto 2019. Come noto, nella relazione del 30 gennaio 2020, il Tribunale di Palermo aveva ipotizzato il reato di sequestro di persona aggravato e chiesto l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'allora Ministro degli interni⁵⁰. Ottenuta l'autorizzazione il 30 luglio 2020, il Tribunale di Palermo ha rinviato a giudizio il Ministro il 17 aprile 2021 per sequestro di persona e rifiuto di atti d'ufficio. Sul piano internazionale, e per quanto rileva ai fini del nostro discorso, il Tribunale di Palermo, nella Relazione del gennaio 2020, ha sottolineato gli obblighi in materia di salvataggio in mare e la responsabilità *anche* dello Stato italiano di rispettarli,

⁴⁹ Corte europea dei diritti umani, ricorsi n. 5504/19 e 5604/19, decisione del 29 gennaio 2019. I ricorrenti avevano invocato la violazione da parte dell'Italia degli artt. 3, 5 e 13 CEDU, per le condizioni di prolungato trattenimento in precarie condizioni sanitarie a bordo della nave in acque territoriali italiane senza alcuna base giuridica e senza rimedi giudiziari attivabili, nonché dell'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione, sul presupposto che il trattenimento fosse funzionale al trasferimento in massa dei migranti verso altri Stati europei in assenza di qualsiasi forma di identificazione personale e di determinazione delle situazioni individuali.

⁵⁰ Il testo della Relazione è reperibile sul sito <<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/349843.pdf>>.

nonostante e a prescindere dalla circostanza che la nave *Open Arms* avesse la nazionalità di uno Stato diverso da quello italiano, nel caso di specie della Spagna. Il Tribunale ha infatti precisato che la nave aveva fatto ingresso nelle acque territoriali italiane, ciò che comportava una responsabilità delle autorità italiane di garantire il diritto di accesso nel territorio italiano per coloro, tra i migranti, che avevano manifestato la volontà di richiedere l'asilo e di non consentire il loro respingimento in violazione delle norme internazionali in materia.

8. LA GIURISDIZIONE FUNZIONALE O “CONTROLLO SENZA CONTATTO”: IL CASO S.S. C. *ITALIA* DINANZI ALLA CORTE EUROPEA

Come già anticipato, nella prassi più recente si è prospettata una nuova ipotesi in cui uno Stato parte della Convenzione europea potrebbe rispondere dinanzi alla Corte di Strasburgo per avere contribuito alla commissione di violazioni materialmente poste in essere da altri Stati, terzi alla Convenzione europea, durante operazioni di soccorso in mare.

L'ipotesi riguarda quanto accaduto il 6 novembre 2017 durante un'operazione di soccorso in mare di circa 150 migranti nell'ambito della quale hanno perso la vita almeno 20 persone. Secondo la ricostruzione dei fatti, le operazioni di soccorso sono state coordinate a distanza dal Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo (IMRCC) con base a Roma che aveva ricevuto il segnale di pericolo e chiesto a tutte le navi nella zona, inclusa la *Sea Watch 3* e la nave *Ras Al Jadar* della Guardia costiera libica, di intervenire per prestare assistenza. Sul posto era poi sopraggiunto un elicottero italiano mentre risulta che la Guardia costiera libica abbia assunto il comando delle operazioni su espressa richiesta delle autorità italiane⁵¹. Dalla ricostruzione audio-video dei fatti si evince che mentre la *Sea Watch 3* tentava di soccorrere i migranti, le autorità libiche non solo non hanno fornito alcun aiuto o assistenza in tal senso, ma hanno al contrario ostacolato l'operazione effettuando manovre pericolose per l'incolumità dei migranti, gettando diversi oggetti contro i volontari della *Sea Watch 3*, fino a percuotere ripetutamente i migranti a bordo delle loro navi e, da ultimo, a lasciare una persona agganciata sulla scala esterna mentre la nave era in movimento, fatta risalire a bordo solo in seguito ad insistenti richieste da parte delle autorità italia-

⁵¹ V. MORENO-LAX, *The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control – On Public Powers, S.S. and Others v. Italy and the “Operational Model”*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 385-416, p. 389.

ne di fermarsi⁵². I migranti sopravvissuti hanno presentato un ricorso alla Corte europea dei diritti umani lamentando la violazione da parte dell'Italia degli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive). Pur essendo direttamente imputabili alla Libia che le ha materialmente poste in essere – ma che evidentemente non essendo parte alla Convenzione europea non potrebbe risponderne dinanzi alla Corte di Strasburgo – i ricorrenti hanno nondimeno ritenuto che l'Italia possa rispondere delle suddette violazioni per averli esposti al rischio di morte e di trattamenti inumani e degradanti, avendo consentito che la nave della Guardia costiera libica prendesse parte alle operazioni di salvataggio⁵³. In particolare i ricorrenti hanno invocato la violazione da parte dell'Italia dei suoi obblighi positivi derivanti dalla Convenzione europea e dal Protocollo n. 4 in quanto le autorità italiane non potevano non essere al corrente delle politiche di respingimento attuate dalla Libia e della loro contrarietà alla Convenzione europea.

Il coinvolgimento dell'Italia nella gestione dei migranti via mare da parte della Libia si è consolidato come è noto con il Memorandum del 2017 concluso con l'obiettivo di avviare una cooperazione tra i due Paesi attraverso l'assistenza finanziaria e logistica e l'addestramento delle autorità libiche da parte italiana⁵⁴, nonché attraverso la delega alle autorità libiche dei compiti di coordinamento delle operazioni SAR. È altresì noto che il Memorandum ha sollevato non poche critiche a causa dei maltrattamenti subiti dai migranti nei campi libici, al punto da far concludere, in base ad un rapporto dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani del 21 marzo 2019, che il territorio libico non può essere considerato un "luogo sicuro" nel quale condurre migranti soccorsi in mare⁵⁵.

I fatti all'origine del caso *S.S.* sembrano in effetti potersi ricondurre nell'ambito della cooperazione tra Italia e Libia, non solo se si considera che la nave della Guardia costiera libica intervenuta sul posto era stata fornita dall'Italia, ma anche perché, a quanto consta dalla ricostruzione audio-video, sarebbero state proprio le autorità italiane a chiedere alle autorità libiche l'assunzione del co-

⁵² La ricostruzione audio-video dei fatti all'origine del caso *S.S. c. Italia* è stata predisposta dall'organizzazione *Forensic Oceanography* ed è disponibile al sito <<https://forensic-architecture.org/investigation/seawatch-vs-the-libyan-coastguard>>.

⁵³ Il testo del ricorso n. 21660/18, introdotto il 3 maggio 2018 e comunicato il 26 giugno 2019, è reperibile sul sito <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-194748%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-194748%22]})>.

⁵⁴ È da ricordare che il Tribunale di Trapani nella sua sentenza del 3 giugno 2019, ha considerato invalido il Memorandum in quanto incompatibile con la norma di diritto cogente che sancisce il principio di *non refoulement*, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2019_tribunale_trapani_vos_thalassa.pdf>, p. 38.

⁵⁵ Cfr. UN Doc. A/HRC/40/46.

mando dell'operazione di salvataggio, così delegando ad esse un intervento pervenuto dall'imbarcazione in pericolo e di fatto richiesto all'Italia. Il caso, come anticipato, è ancora pendente dinanzi alla Corte europea e non è affatto chiaro quali conclusioni raggiungeranno i giudici circa le presunte violazioni invocate dai ricorrenti da parte dell'Italia. Il punto centrale riguarda evidentemente l'accertamento o meno della giurisdizione italiana ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea in una situazione in cui, come si è visto, l'Italia non ha partecipato direttamente alle operazioni di soccorso, essendosi limitata a delegarle ad altri.

In attesa della pronuncia della Corte europea, in dottrina sono state formulate diverse ipotesi sulle possibili conclusioni dei giudici e in particolare sul ragionamento che potrebbe condurli a concludere che nel caso di specie i migranti rientravano nella giurisdizione italiana ai sensi dell'art. 1, con la conseguenza dell'accertamento di una responsabilità dell'Italia⁵⁶. Le principali argomentazioni a sostegno di tale tesi riguardano da un lato, alcuni precedenti della giurisprudenza della Corte europea dai quali si evincerebbe che la giurisdizione di uno Stato ai sensi dell'art. 1 è stata di fatto accertata anche in assenza di un controllo effettivo esercitato in una determinata area o nei confronti di determinate persone e dall'altro, l'idea secondo cui la giurisdizione di uno Stato ai sensi dei trattati sui diritti umani, ivi compresa la Convenzione europea, sarebbe sempre più (o dovrebbe essere) intesa in senso "funzionale" ovvero quale conseguenza dei poteri di governo normalmente esercitati dagli Stati e in termini di un nesso causa-effetti, ovvero tenendo conto che certe decisioni e scelte politiche da parte degli Stati producono precisi effetti sul godimento dei diritti umani⁵⁷. Il che sarebbe evidente proprio nel caso *S.S. c. Italia*, considerando che in definitiva, è in conseguenza delle decisioni italiane di cooperare con la Libia nella gestione dei migranti via mare e della scelta delle modalità con cui farlo, che si è prodotto l'effetto di rendere possibili fatti come quelli accaduti nel caso di specie.

Rispetto all'argomentazione che fa leva sui precedenti della giurisprudenza della Corte europea, ci si è riferiti ad alcuni casi in cui i giudici di Strasburgo hanno accertato la giurisdizione di uno Stato parte in quanto le sue azioni avevano di fatto causato violazioni della Convenzione, a prescindere dallo Stato che esercitava il controllo effettivo nell'area in cui queste erano state commesse. Il riferimento è stato ad esempio al già citato caso *Pad* riguardante l'uccisione di

⁵⁶ V. MORENO-LAX, *The Architecture of Functional Jurisdiction*, cit., p. 403; A. FAZZINI, *Il caso S.S. and others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2020, pp. 87-113.

⁵⁷ V. MORENO-LAX, *The Architecture of Functional Jurisdiction*, cit., p. 403; ID. - M. GIUFFRÉ, *From "Contactless Control" to Contactless Responsibility for Forced Migrations Flows*, in S. JUSS (ed.), *Research Handbook on International Refugee Law*, Cheltenham, 2019, pp. 82-108.

alcuni cittadini iraniani provocata da colpi provenienti da un elicottero turco, nel quale la Corte ha appunto considerato che non era rilevante stabilire se l'uccisione fosse avvenuta in territorio turco o iraniano, essendo sufficiente rilevare che gli spari provenienti dall'elicottero avevano "causato" la morte dei familiari dei ricorrenti⁵⁸. In termini analoghi, anche nel caso *Andreou c. Turchia* deciso il 27 ottobre 2009, la Corte ha ancora una volta accertato la giurisdizione della Turchia nei confronti di una dimostrante che si trovava all'interno di una zona neutrale sotto il controllo delle Nazioni Unite e che era rimasta ferita a seguito degli spari provenienti da militari turchi che si trovavano oltre il confine. La Corte aveva in particolare concluso che l'apertura del fuoco era stata la «causa diretta ed immediata delle ferite» provocate alla ricorrente⁵⁹.

Altra sentenza citata al fine di dimostrare come la Corte europea abbia talvolta accertato la giurisdizione anche in assenza di un controllo effettivo è quella emessa nel caso *Ilascu* di cui si è detto in precedenza, laddove i giudici hanno concluso che i ricorrenti, i quali avevano lamentato violazioni subite nella regione della Transnistria, si trovavano non soltanto entro la giurisdizione della Russia, quale Stato che vi esercitava un controllo effettivo e globale, ma anche entro la giurisdizione della Moldavia la quale, pur non esercitando nella medesima regione alcun controllo effettivo, aveva nondimeno l'obbligo positivo di adottare tutte le misure diplomatiche, giudiziarie, economiche e altre in suo potere, al fine di garantire il rispetto dei diritti sanciti nella Convenzione⁶⁰. Sembra dunque che la Corte abbia inteso accogliere un concetto di giurisdizione che, oltre a dipendere dal controllo esercitato su un'area o su determinate persone, deriva anche dal potere concreto di uno Stato di incidere sul godimento dei diritti umani.

Al fine di accogliere un concetto ampio di giurisdizione, accertabile anche in assenza di un controllo effettivo e in termini "funzionali", ovvero di causa-effetto delle decisioni adottate dagli Stati, si è fatto riferimento, come anticipato, anche ad importanti casi di cui si sono occupati altri organi di controllo dei trattati sui diritti umani. Il riferimento è in particolare al parere della Corte interamericana dei diritti dell'uomo emesso del 2017 nel quale si è affermato piuttosto significativamente che una persona si trova entro la giurisdizione di uno Stato quando vi sia un «nesso causale tra l'azione che occorre nel suo territorio e l'impatto negativo sui diritti umani delle persone (che si produce) al di fuori del suo territorio»⁶¹. Una simile affermazione sembrerebbe allora avvalorare l'ipotesi secon-

⁵⁸ V. *supra*, nota 21.

⁵⁹ Corte europea dei diritti umani, *Andreou c. Turchia*, ricorso n. 45653/99, sentenza del 27 ottobre 2009, par. 25.

⁶⁰ V. *supra*, nota 19, par. 331.

⁶¹ Parere consultivo n. OC-23/17 del 15 novembre 2017, par. 74.

do cui nel caso *S.S. c. Italia* la giurisdizione dell'Italia potrebbe essere accertata non già per un eventuale controllo esercitato sulla nave libica che ha ostacolato le operazioni di soccorso o nei confronti dei migranti, quanto per la circostanza che le decisioni e le scelte italiane di cooperare con la Libia nella gestione dei flussi di migranti via mare avrebbero causato direttamente l'impatto negativo sui loro diritti umani, ovvero avrebbero provocato l'effetto della violazione nei loro confronti. Anche il Comitato ONU dei diritti umani nel Commento generale n. 36 del 2019 ha affermato, in termini analoghi, la rilevanza che, per le persone in condizioni di pericolo in mare, assume l'impatto extraterritoriale quale risultato «diretto e ragionevolmente prevedibile» delle condotte statali⁶².

La questione della giurisdizione funzionale e della possibilità che la Corte europea accolga una simile nozione nel caso *S.S. c. Italia*, ravvisando così una violazione da parte dell'Italia degli obblighi sanciti nella Convenzione, è piuttosto complessa e delicata. Ci limitiamo in questa sede ad alcune osservazioni.

In primo luogo, il riferimento alla giurisprudenza precedente della Corte europea che sembrerebbe ammettere l'ipotesi di una giurisdizione o meglio di un controllo “senza contatto”, potrebbe sollevare alcune obiezioni. In particolare, rispetto ai casi in cui la Corte ha accertato la giurisdizione della Turchia in seguito ai colpi di arma da fuoco sparati contro individui, a prescindere dal territorio in cui l'evento si era verificato, può ritenersi che si tratti di un'ipotesi ben diversa da quella in cui uno Stato adotti una decisione o faccia una determinata scelta politica suscettibile di provocare in futuro violazioni dei diritti umani. Benché in entrambi i casi sia astrattamente possibile parlare di un nesso di causa-effetto tra la condotta dello Stato e la violazione provocata, è innegabile che nel caso di spari di armi da fuoco provenienti dalle autorità di uno Stato vi sia una “immediatezza” e una concreta realizzazione dell'effetto tale da far concludere che le persone che li hanno subito rientravano nel controllo dello Stato e dunque nella sua giurisdizione. Tali caratteristiche non sembrano invece ravvisabili nell'ipotesi di una decisione e/o scelta politica di un governo, potendosi in tal caso solo ipotizzare eventuali violazioni le quali, per varie ragioni, pur essendo astrattamente probabili, non è detto che si realizzeranno in concreto. In tal senso non può trascurarsi quanto affermato dalla stessa Corte europea nel caso *Banković* nel senso che la giurisdizione di cui all'art. 1 non possa dipendere da un nesso causa-effetto in quanto ciò equivarrebbe a sostenere che chiunque subisca gli effetti negativi di un atto imputabile ad uno Stato parte, ovunque tale atto venga commesso o produca i suoi effetti, rientri per ciò stesso nella sua giurisdizione⁶³.

⁶² *General Comment* n. 36, U.N. Doc. CCPR/C/GC/36, del 3 settembre 2019, par. 63.

⁶³ Cfr. par. 75 della decisione.

Sebbene l'interpretazione della giurisdizione abbia in seguito subito una importante evoluzione nella giurisprudenza della Corte europea, non sembra che essa sia arrivata al punto di configurare la giurisdizione in una ipotesi come quella occorsa nel caso *S.S. c. Italia*.

Quanto alla sentenza della Corte europea nel caso *Ilascu*, occorre osservare in primo luogo che l'esercizio della giurisdizione anche in assenza di controllo effettivo è stato affermato in un contesto nel quale ad essere coinvolti erano due Stati entrambi parti della Convenzione europea, potendosi con ciò ipotizzare che la Corte sia propensa sì ad accogliere una interpretazione ampia del termine giurisdizione ma in quanto una simile interpretazione le consenta di estendere l'ambito di applicazione della Convenzione *tra gli Stati parti*, e dunque in un ambito essenzialmente regionale, e soprattutto al fine di incoraggiare una maggiore assunzione di responsabilità da parte di tutti gli Stati parti della Convenzione quando una violazione venga commessa nel territorio di uno di essi, quale che sia⁶⁴. Ma anche a voler tralasciare una simile osservazione, non può trascurarsi che nel caso *Ilascu* la Moldava era pur sempre lo Stato nel cui territorio le violazioni erano state commesse e, benché non avesse più il controllo della regione della Transnistria, proprio in quanto Stato territoriale non poteva escludersi che certe misure quali quelle indicate dalla Corte, ad esempio diplomatiche ed economiche, avrebbero potuto incidere sul godimento dei diritti dei ricorrenti con una probabilità di successo assai maggiore di quanto l'Italia avrebbe potuto fare ad esempio con la Libia in assenza di un qualsivoglia contatto con il suo territorio.

Venendo al parere della Corte interamericana e al Commento del Comitato dei diritti umani, se è indubbia la loro importanza sul piano giuridico, non può sottacersi che in entrambi i casi si tratta di atti non vincolanti, nel senso cioè di non produrre alcun obbligo giuridico per gli Stati. Il che rende opportuno osservare che il compito della Corte europea, in quanto ha il potere di emanare invece sentenze vincolanti per gli Stati, diventa particolarmente delicato nella misura in cui un'interpretazione eccessivamente ampia della nozione di giurisdizione potrebbe comportare il rischio di compromettere il consenso degli Stati a che la Corte stessa si pronunci. Si tratta del resto di preoccupazioni espresse in principio dagli stessi autori che hanno promosso l'interpretazione funzionale della giurisdizione nei termini di cui si è detto e dunque l'accertamento della giurisdizione dell'Italia nel caso *S.S. c. Italia*⁶⁵.

⁶⁴ Si rinvia per un approfondimento di tali osservazioni a R. NIGRO, *Giurisdizione e obblighi positivi degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il caso Ilascu*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 413-440.

⁶⁵ V. MORENO-LAX, *The Architecture of Functional Jurisdiction*, cit., p. 415.

A parte le perplessità circa la possibilità che la Corte europea accerti la giurisdizione dell'Italia nel caso di specie, non vi è dubbio che un'eventuale conclusione in tal senso non potrebbe che contribuire in modo assai significativo al problema, sempre più frequente nella prassi, di condotte da parte degli Stati che tentano di "aggirare" il rispetto degli obblighi in materia di diritti umani delegando a terzi attività che se poste in essere direttamente dai primi li farebbero incorrere in violazioni delle Convenzioni sui diritti umani. Il tema non è certamente nuovo, né riguarda esclusivamente il rispetto degli obblighi sui diritti umani, estendendosi anche ad altri ambiti del diritto internazionale. È tuttavia innegabile che proprio nell'ambito della gestione dei flussi migratori in generale, e del soccorso dei migranti in mare in particolare, esso ha iniziato ad assumere negli ultimi anni dimensioni rilevanti e talvolta preoccupanti. In questo senso non vi è dubbio alcuno che un'eventuale interpretazione del termine giurisdizione in senso funzionale avrebbe un significativo impatto sulle condotte degli Stati contribuendo a ridimensionarne l'aggiramento degli obblighi. Per questa ragione dunque un'eventuale conclusione della Corte in tal senso non potrebbe che essere accolta positivamente. Ma vi è un ulteriore aspetto positivo da valutare nel ricorso promosso contro l'Italia, a prescindere da quale ne sarà l'esito. Si tratta, a nostro avviso, dell'importanza che anche il solo "tentativo" di accertare una responsabilità dell'Italia assume nell'ottica di una pressione esercitata sulla Corte affinché affronti e provi a risolvere il problema dell'aggiramento degli obblighi derivanti dalla Convenzione attraverso la delega di certi poteri da Stati parti a Stati terzi. E se anche la Corte di Strasburgo non dovesse accogliere una tale sollecitazione nello specifico caso *S.S.*, nulla esclude che una simile conclusione possa nondimeno essere raggiunta in futuro in casi analoghi, ciò che sarà dovuto anche al ricorso *S.S. c. Italia* e a quanti si sono impegnati affinché fosse accolto dalla Corte europea.

9. CONCLUSIONI

Nell'analisi che precede si è cercato di dimostrare come in diversi casi le norme sui diritti umani trovano applicazione nell'ambito di operazioni di soccorso in mare contribuendo a precisare il contenuto degli obblighi in materia da parte degli Stati.

Si è visto in particolare come attraverso l'interpretazione del termine "jurisdiction" di cui alla Convenzione europea dei diritti umani e la sua applicazione extraterritoriale, la Corte di Strasburgo abbia individuato diverse ipotesi nelle quali per lo meno gli Stati parti della Convenzione hanno un obbligo di prestare soccorso ai migranti in mare, altrimenti incorrendo in violazioni dei diritti in essa

sanciti. Il che come si è visto avviene in particolare *a*) quando uno Stato eserciti un controllo *de facto* su una nave con a bordo migranti, a prescindere dalla zona di mare in cui si trovi e da quale sia lo Stato in essa competente secondo la disciplina specifica sul soccorso in mare; *b*) quando i migranti vengano trasferiti a bordo di una nave battente la sua bandiera in ragione del controllo *de jure* e *de facto* su di essi esercitato e ancora una volta a prescindere da quale sia lo Stato competente in quella zona di mare; e infine *c*) quando una nave con a bordo migranti soccorsi in mare si trovi, lecitamente o meno in base al diritto internazionale e quale che sia lo Stato di cui batte bandiera, nel mare territoriale di uno Stato o nei suoi porti. Si è esaminata da ultimo la possibilità che, nel caso *S.S. c. Italia* attualmente pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti umani, uno Stato parte della Convenzione possa incorrere in una sua violazione anche quando non partecipi direttamente ad operazioni di soccorso in mare ma contribuisca nondimeno indirettamente, persino attraverso decisioni e scelte politiche che di fatto siano suscettibili di violare i diritti delle persone in pericolo di vita in mare. Al di là di quanto già osservato sui possibili esiti del caso in questione e a parte le perplessità espresse circa un effettivo accoglimento da parte della Corte europea della nozione “funzionale” di giurisdizione, può osservarsi come, anche rispetto a questa ipotesi, è ancora una volta per il tramite dell’applicazione delle norme sui diritti umani che si “tenta” di precisare aspetti poco chiari della disciplina sul soccorso in mare. In definitiva dunque, le norme sui diritti umani e la loro interpretazione da parte degli organi di controllo fanno sì che a fronte di obblighi convenzionali degli Stati sul soccorso in mare non sempre chiaramente definiti, non corrisponda necessariamente una sostanziale indeterminatezza nell’accertamento delle eventuali responsabilità degli Stati. Il caso *S.S. c. Italia*, da ultimo, dimostra la precisa volontà, per il momento della sola società civile, di fare in modo che gli Stati non solo assumano obblighi più chiari e precisi per il soccorso in mare ma che evitino altresì di aggirarli delegando ad altri, soggetti privati o Stati terzi, condotte chiaramente incompatibili con il rispetto dei diritti umani.

IL DIRITTO DI IMMIGRARE

Al di là della cittadinanza dello Stato-nazione

Caterina Resta

SOMMARIO: 1. Cittadini e clandestini. – 2. L'«astratta nudità dell'essere-nient'altro-che-uomo». – 3. La nuda vita.

1. CITTADINI E CLANDESTINI

Il nostro tempo, prepotentemente segnato da quel fenomeno complesso e multiforme che ha preso il nome di globalizzazione¹, ha esasperato e posto in primo piano molteplici situazioni di esclusione dall'umano: la crescente condizione di povertà, che ha prodotto una divaricazione senza precedenti tra i pochissimi detentori di ingenti ricchezze e i moltissimi che non riescono a soddisfare neppure i bisogni primari, il moltiplicarsi delle guerre regionali, la devastazione dei territori prodotta dai cambiamenti climatici sono solo i fattori più macroscopici che generano, come loro effetti collaterali non secondari, processi di disumanizzazione su vasta scala. Al pari della gigantesca mole di rifiuti e di veleni che le opulente società dei consumi riversano in abbondanza sul resto del mondo, anche gli uomini vengono trasformati in “vite di scarto”, in vite ridotte quasi alla mera sussistenza biologica dell'animale, in vite considerate “superflue” e respinte per questo fuori dai confini dell'umano. A contraddire la trionfalistica retorica che, dopo la caduta del muro di Berlino ed il crollo dell'impero sovie-

¹ A fronte della vastissima bibliografia sulla globalizzazione, rispetto ai temi affrontati in questa sede mi limito a citare: Z. BAUMAN, *Globalization. The Human Consequences*, Cambridge, Polity Press, 1998; tr. it. di O. Pesce, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1999; ID., *Wasted Lives. Modernity and its Outcasts*, Cambridge, Polity Press, 2004; tr. it. di M. Astrologo, *Vite di scarto*, Roma-Bari, Laterza, 2007; ID., *Strangers at Our Door*, Cambridge, Polity Press, 2016; tr. it. di M. Cupellaro, *Stranieri alle porte*, Roma-Bari, Laterza, 2016; U. BECK, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1997; tr. it. di E. Cafagna e C. Sandrelli, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999; ID., *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2007; tr. it. di C. Sandrelli, *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2011; ID., *Die Neuvermessung der Ungleichheit unter den Menschen*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2008; tr. it. di C. Sandrelli, *Disuguaglianza senza confini*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

tico, annunciava un mondo finalmente unificato, in cui liberismo economico e democrazia avrebbero garantito pace e prosperità², gli esiti catastrofici e i rischi incombenti di questa prima, impetuosa fase espansiva della globalizzazione sono ormai sotto gli occhi di tutti: non riguardano solo la crescente a-nomia di un mondo ormai interconnesso e globale, ma privo di ordine, che riconosce solo le leggi del libero mercato e di un capitalismo finanziario sempre più speculativo e volatile. Insieme al nesso appartenenza-identità-territorio, fissato e garantito per tutta l'Età moderna attraverso la forma-Stato, oggi in declino³ a causa delle dinamiche globali, si dissolvono anche i vincoli protettivi che legano gli individui in una comunità, esponendo i singoli a nuove forme di sfruttamento (neo-schiavitù), alla precarizzazione o alla disoccupazione, a forme inedite di violenza, di marginalizzazione e di espulsione non solo dalla società produttiva e dalle relazioni sociali, ma persino dallo stesso statuto dell'umano. Di fronte all'imponente flusso di migranti⁴, spinti a spostarsi anche a costo della vita, pur di lasciarsi alle spalle un'esistenza che, a tutti gli effetti, non garantisce più neppure i requisiti minimi della sopravvivenza, nuovi muri, nuove barriere "immunitarie" ovunque si ergono a difesa di spazi privilegiati di benessere, divenuti, nell'immaginario collettivo, fortezze assediate da nuovi barbari. E per quelli che, in un modo o nell'altro, riescono ad attraversare questi confini invalicabili, in base ad uno stato di "eccezione", divenuto ormai permanente, sorgono campi profughi disseminati in tutto il mondo, spazi paradigmatici di questa inclusione escludente⁵. Come ha osservato Zygmunt Bauman: «il numero degli esseri non ancora ammessi nella umanità si espande altrettanto e forse ancor più velocemente dell'elenco di quelli a cui è già stato dato un permesso di residenza»⁶. A questo generalizzato pro-

² Cfr. F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992; tr. it. di D. Ceni, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992.

³ Cfr. J. HABERMAS, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1998; tr. it. di L. Ceppa, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1999; C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, il Mulino, 2001.

⁴ Per un'ampia e documentata analisi, condotta dal punto di vista filosofico, del fenomeno migratorio, si veda D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2017.

⁵ Come ha mostrato Agamben, l'istituto giuridico dell'eccezione va inteso come un «essere-fuori e, tuttavia, appartenere» (G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, Einaudi, 2003, p. 48). Non si tratta, dunque, di una semplice esclusione, ma di una inclusione escludente e di una esclusione includente, di una "presa" che, catturando, afferra e, al tempo stesso, mette fuori: «l'eccezione è veramente, secondo l'etimo, *presa fuori* (*ex-capere*) e non semplicemente esclusa. [...] Chiamiamo *relazione di eccezione* questa forma estrema della relazione che include qualcosa unicamente attraverso la sua esclusione» (G. AGAMBEN, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi, 1995, p. 22).

⁶ Z. BAUMAN, *Society under Siege*, Cambridge, Polity Press, 2002; tr. it. di S. Minucci, *La società sotto assedio*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 230.

cesso di *disumanizzazione* di gran parte dell'umanità, che si traduce nei termini di una animalizzazione dell'uomo, *preso-fuori* dai confini dell'umano, possiamo dare il nome di "zoopolitica".

Il confine *politico* posto tra umano e non umano⁷, tra vivente umano e vivente non umano⁸, in particolare per quel che riguarda la condizione dei migranti, passa oggi attraverso il diritto di cittadinanza e i suoi *limiti*, coincidenti con lo spazio giuridico di un territorio: lo Stato; proprio tale *delimitazione territoriale* si rivela dunque una barriera insormontabile per chi si trova *al di fuori* dei suoi confini e si vede così precluso l'accesso all'interno di essa. Anche quando riesce a varcarli, nonostante i divieti, il migrante si trova *preso-fuori* nella forma del clandestino, di un corpo estraneo non integrabile da espellere, privo di protezione e perfino della stessa considerazione di essere *umano*.

In questa fase della globalizzazione, in cui si assiste allo scontro tra le spinte all'unificazione economica senza regole, dettate dal neoliberalismo imperante, e le spinte regressive a cercare rifugio e protezione in neo-nazionalismi xenofobi e razzisti, che invocano la blindatura delle frontiere e rivendicano l'incondizionata sovranità sui propri territori, lo scontro *decisivo* non è più, come un tempo, quello di classe tra operai e capitale, tanto meno quello, precedente, tra *ancien régime* e borghesia, ma tra *residenti* e *migranti*, tra il *cittadino* e il *clandestino*, tra chi vede riconosciuto il proprio diritto di cittadinanza e coloro che, non potendo usufruire neppure dello *status* di rifugiato, si trovano di fatto respinti nell'illegalità, *presi-fuori* dalla legge che li decreta *fuori-legge*, colpevoli del reato di immigrazione clandestina. Lo scontro epocale, che provoca un'insanabile contraddizione all'interno del mondo globale, è dunque tra la *mobilizzazione totale* dei flussi di denaro, merci, informazioni e la pretesa di *immobilizzazione totale* dei flussi migratori. Coloro che non solo decidono di *e-migrare*, ma anche di *im-migrare* in un luogo diverso da quello di nascita e di appartenenza, alla ricerca di una forma di vita migliore, sono destinati ad essere respinti, salvo nei rari casi in cui troverà applicazione il diritto di asilo, concesso in modo sempre più restrittivo. La sete, la fame, l'indigenza più assoluta, che mettono ogni giorno a repentaglio la loro stessa sopravvivenza, non saranno considerati motivi sufficienti neppure per acquisire lo *status* di rifugiato. L'unica condizione giuridica che la *zoopolitica* globale ha previsto per questi profughi è quella *disumana* del *clandestino*, di colui che, privato di ogni diritto, o viene espulso o, più spesso, divenuto invisibile, riesce a nascondersi negli interstizi bui dell'illegalità (lavoro nero, traffico di droga, prostituzione, ecc.). Solo se incappa nelle maglie del Potere, solo quando, per un

⁷ Cfr. G. AGAMBEN, *L'aperto. L'uomo e l'animale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2002.

⁸ Sulle problematiche che ruotano intorno a questa distinzione si veda C. DI MARTINO, *Viventi umani e non umani. Tecnica, linguaggio, memoria*, Milano, Cortina, 2017.

attimo, sarà investito dal suo fascio di luce e riceverà la sua attenzione, solo allora il clandestino potrà aspirare a diventare *qualcuno*, uscendo fuori dall'ombra della sua vita anonima. Appena in tempo per essere riconosciuto come un fuorilegge cui comminare un decreto di espulsione.

È su questo confine, tra *cittadino* e *clandestino*, che oggi avviene la guerra civile mondiale tra chi è *dentro* e chi deve essere tenuto *fuori*, tra chi ha un futuro e chi se lo vede negato, tra chi ha diritto di vivere e chi può essere lasciato morire, tra chi è titolare di diritti e chi non ne ha nessuno, tra chi fa parte dell'umanità e chi è condannato a una precaria sopravvivenza da animale.

La posta in gioco è dunque quella della cittadinanza, perché *di fatto* essa si è sempre di più trasformata da strumento di coesione e di *inclusione* a strumento di *esclusione* e di discriminazione, che respinge l'uomo fuori dalla sua stessa umanità, lo disumanizza e brutalizza, trasformandolo in un *animale*, o meglio: trattandolo *come se* fosse un semplice animale.

Oggi il discrimine tra umano e non umano passa attraverso i confini degli agonizzanti, ma ancora potenti, Stati-nazione, gelosi custodi della loro sovranità assoluta e senza condizioni, emblematicamente fortificati dai nuovi muri della vergogna che un po' dappertutto stanno facendo la loro comparsa nel mondo, teatrale scenografia del moltiplicarsi di nuove forme di *apartheid*⁹.

2. L'«ASTRATTA NUDITÀ DELL'ESSERE-NIENT'ALTRO-CHE-UOMO»

Non a caso sono tornate di grande attualità le pagine dedicate da Hannah Arendt ne *Le origini del totalitarismo* al periodo immediatamente successivo alla Prima guerra mondiale, quando, a causa del riassetto geopolitico conseguente alla guerra, gli Stati-Nazione europei si trovarono a fronteggiare l'afflusso di un'ingente massa di profughi privi di cittadinanza. Le politiche di esclusione per lo più adottate furono il brodo di coltura della politica di sterminio del III Reich, attuata nei confronti di milioni di ebrei, privati prima dello *status* di cittadini e trasformati poi in non-uomini, in superfluità umana [*human superfluity*], in rifiuti tossici da essere "smaltiti" nei forni crematori. Allora, come oggi, sembra ripetersi ancora una volta, su scala planetaria, nei confronti dei migranti, lo stesso atteggiamento di ostilità e di chiusura, che trova attuazione in politi-

⁹ Cfr. W. BROWN, *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, Zone Books, 2010; tr. it. di S. Liberatore, *Stati murati, sovranità in declino*, a cura di F. GIARDINI, Roma-Bari, Laterza, 2013. Ho ulteriormente approfondito tali questioni in C. RESTA, *Walled borders: beyond the barriers of immunity of the nation-states*, in A. COOPER-S. TINNING (ed. by), *Debating and Defining Borders. Philosophical and Theoretical Perspectives*, New York, Routledge, 2020, cui mi permetto di rinviare.

che immunitarie di respingimento, le quali provocano, come loro effetto non secondario, la trasformazione dell'uomo in non-uomo, una trasformazione antica quanto l'uomo stesso, che ha prodotto l'esclusione dall'umanità, di volta in volta, dello schiavo, della donna, del barbaro, del negro, dell'omosessuale, dell'ebreo, di chiunque venga considerato non integrabile nella città e, per questo, più simile all'animale che all'uomo.

Queste pagine, poste sotto il significativo titolo *Il tramonto dello Stato nazionale e la fine dei diritti umani*, costituiscono indubbiamente un documento di straordinario valore per la descrizione e per la comprensione dei fenomeni che vi vengono esposti.

Con tono sconsolato Arendt constatava quanto era *innegabile*: a fronte della perdita della cittadinanza,

d'improvviso non c'è più stato nessun luogo della terra dove gli emigranti potessero andare senza le restrizioni più severe, nessun paese dove potessero essere assimilati, nessun territorio dove potessero fondare una propria comunità. [...] Nessuno si era accorto che l'umanità, per tanto tempo considerata una famiglia di nazioni, aveva ormai raggiunto lo stadio in cui chiunque veniva escluso da una di queste comunità chiuse, rigidamente organizzate, si ritrova altresì escluso dall'intera famiglia delle nazioni, dall'umanità¹⁰.

In questo e in analoghi passaggi Arendt segnala come la conseguenza più grave, dovuta al rifiuto da parte degli Stati-Nazione di accogliere come *cittadini* i profughi appartenenti a diverse nazionalità, non sia stata solo la condanna a farli permanere nel limbo dell'apolidia, non concedendo loro un preciso *status* giuridico, ma soprattutto, per ciò stesso, quella di estrometterli dalla condizione di esseri umani: «la perdita della patria e dello *status* politico poteva identificarsi con l'espulsione dall'umanità stessa»¹¹. Poiché il diritto di cittadinanza è appannaggio del potere sovrano degli Stati, nel momento in cui essi non intesero concederlo a chi veniva *da fuori*, la conseguenza fu che i profughi si ritrovarono non solo privati dell'appartenenza ad una comunità politica, ma, proprio per questo, privati anche della stessa appartenenza all'umanità, al punto che, secondo Arendt, la loro condizione esistenziale venne trasformata «nell'astratta nudità dell'essere-nient'altro-che-uomo [*the abstract nakedness of being nothing*

¹⁰ H. ARENDT, *The Decline of the Nation-State and the End of the Rights of Man*, in *The Origins of Totalitarianism* (1951), New York, Harcourt Brace & Company, 1966³; tr. it. di A. Guadagnin, *Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani*, in *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1996, pp. 406-407.

¹¹ *Ivi*, p. 411.

but human]]¹², cioè in una mera vita zoologica: essi «appartengono alla razza umana allo stesso modo che degli animali a una determinata specie animale»¹³. Da questa tragica vicenda Arendt trae il seguente ammonimento: i diritti *umani*, promulgati a tutela dell'uomo *in quanto tale*, in realtà hanno mostrato la loro assoluta inapplicabilità e inefficacia proprio nelle circostanze in cui sarebbero dovuti venire in soccorso di uomini che avevano perso, insieme alla cittadinanza, qualunque altra protezione giuridica. Alla prova dei fatti si deve constatare – osserva Arendt – che non vi è «nulla di sacro nell'astratta nudità dell'essere-uomo»¹⁴ e che questi diritti possono svolgere la loro azione di tutela solo nei confronti di chi è *già* cittadino, rivelando come in realtà *la cittadinanza*, in quanto fondamentale riconoscimento di appartenenza ad una comunità politica, *sia l'unica porta di accesso per tutti gli altri diritti*. Il binomio e la distinzione tra diritti dell'uomo e diritti del cittadino, enunciato nella *Dichiarazione dei diritti* del 1789, avrebbero dunque un valore puramente retorico: ciò che di fatto succede è un appiattimento dei primi sui secondi e una tendenziale coincidenza dell'uomo con il cittadino. *Fuori* da una concreta comunità politica non vi sarebbe altro statuto per l'uomo se non quello *zoologico*. I diritti umani avrebbero dunque dato prova della loro *inutilità*; per questo, secondo Arendt, occorre piuttosto rivendicare quel «diritto ad avere diritti [*Right to Have Rights*]]», secondo la nota formula da lei impiegata, che è quello della cittadinanza, il diritto di appartenere ad una comunità politica. È con questa aporia che si scontra la riflessione di Arendt¹⁵, esibendo il *limite* di ogni discorso che si arresti alla rivendicazione della cittadinanza *statale*, rinunciando alla distinzione tra i diritti esigibili in quanto appartenenti ad una *comunità politica* e quelli che, invece, investono direttamente e singolarmente la *persona*. La cittadinanza così intesa finisce inevitabilmente con il marcare un perimetro e un *confine*, che coincide con quello della sovranità statale e del territorio su cui essa si esercita, tra umano e non-umano, tra uomo e animale. Se è vero che, attraverso di essa, viene sancita l'appartenenza ad una comunità politica, cioè si viene *inclusi* in essa come soggetti di diritto, al tempo stesso la cittadinanza può diventare strumento di *esclusione* nei confronti di

¹² *Ivi*, p. 415.

¹³ *Ivi*, p. 418.

¹⁴ *Ivi*, p. 415.

¹⁵ Che le conclusioni di Arendt risultino insoddisfacenti lo sostiene, tra gli altri, anche S. BENHABIB, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, New York, Cambridge University Press, 2004; tr. it. di S. De Petris, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Cortina, 2006, p. 17: «Se Arendt descrive brillantemente il declino del modello westfaliano delle relazioni tra stati, non offre tuttavia soluzioni al dilemma del “diritto di avere diritti”; per ragioni in parte istituzionali e in parte politiche, non perviene a decostruire la rigida dicotomia tra diritti umani e diritti dei cittadini».

tutti coloro che si trovano al di là di quel confine, il quale – come è accaduto nella Germania di Hitler – può passare anche all'*interno* della stessa comunità. Una esclusione tanto più grave, dal momento che, secondo Arendt, essa non riguarderebbe soltanto la tutela di alcuni diritti, ma la stessa appartenenza dell'uomo al genere umano, la sua stessa umanità. Non riconoscendo alcun diritto a chi *non è cittadino*, la fatale conseguenza sarebbe infatti, a suo avviso, la perdita dell'umanità, del diritto di essere uomo, la trasformazione dell'uomo in mero vivente *non umano*, in *animale*. La condizione umana sarebbe dunque caratterizzata da una fondamentale scissione: da un lato la nuda vita zoologica della sfera *pre-politica*, quella di un uomo che, in quanto meramente uomo, non si vede riconosciuta alcuna intrinseca "dignità" e perciò viene trasformato in semplice vivente non umano, in animale; dall'altro, la vita *politica*, l'unica dimensione in virtù della quale l'animale-uomo conseguirebbe la piena umanità, divenendo *zoon politikon*, cittadino della *polis*. Solo nella dimensione politica l'animale-uomo può *diventare* umano, accedere all'umanità. L'uomo in quanto tale non sarebbe soggetto di alcun diritto. Solo nell'essere cittadino risiederebbe dunque il 'proprio' dell'uomo, non nel suo essere considerato innanzitutto come *persona*. Ciò comporta che, privato dell'appartenenza ad una comunità politica, non vi sarebbe per l'uomo altro *status* che quello zoologico.

3. LA NUDA VITA

Negli stessi anni in cui Hannah Arendt lavorava al suo testo sul totalitarismo (e attendeva di diventare cittadina americana) vedeva la luce la *Dichiarazione universale dei diritti umani* (1948). Essa intendeva dare risposta al problema che Arendt aveva lucidamente colto, ma al quale non aveva saputo prospettare un'adeguata soluzione, e che addirittura si era ulteriormente acuito dopo l'orrore di Auschwitz. Questo evento, che segna una decisiva svolta nella concezione dei diritti umani, separandoli una volta per tutte da quelli del cittadino, non per negarli, ma per riaffermarli con maggiore forza, per *impedire* che un potere sovrano possa continuare *indisturbatamente* a produrre "nude vite", è l'unica risposta possibile alle aporie con cui si scontra la prospettiva di Arendt.

Constatando gli effetti disastrosi della coincidenza tra cittadinanza statale e diritti dell'uomo, con la conseguente perdita di questi ultimi a causa del mancato riconoscimento della prima, per la prima volta in questa *Dichiarazione*, promulgata da una istituzione *extra-territoriale* e *sovra-nazionale*, si pone in essere il nucleo embrionale della "costituzione" di un nuovo *diritto cosmopolitico* che "supera" (e di qui proviene anche una serie di tensioni e contrasti) il diritto *inter-nazionale*, collocandosi *al di sopra* degli Stati firmatari, e anzi mettendo radicalmente

in questione il principio stesso su cui essi si fondano, quello di una sovranità *incondizionata e assoluta*, che rifiuta ogni ingerenza esterna, dischiudendo, per la prima volta nella storia dell'umanità, uno spazio giuridico che scavalca e scuote il principio cardine della «vecchia trinità stato-popolo-territorio»¹⁶.

Questa *Dichiarazione* tentava di sciogliere il nodo che lega non solo l'uomo al cittadino, ma anche – e soprattutto – quest'ultimo al territorio di uno Stato, rivestendo *direttamente* l'uomo *in quanto tale*, cioè senza riguardo alla sua appartenenza ad una qualsivoglia comunità *politica e territoriale*, di quello statuto giuridico – essere soggetto di diritti *fondamentali e inalienabili* – che nessun potere politico statale-nazionale dovrebbe più avere il potere di revocare o di rifiutare, poiché attiene alla singola *persona*, a prescindere dalla sua appartenenza a una comunità politica, ed ad un ordinamento “superiore”, *sovra-nazionale*.

In tal modo veniva per la prima volta davvero scardinata «l'iscrizione della vita naturale nell'ordine giuridico-politico dello Stato-nazione»¹⁷, *sconfessata nel suo stesso presupposto*. A differenza della *Dichiarazione* del 1789, la quale, non a caso, connetteva attraverso la congiunzione ‘e’ i diritti dell'uomo con quelli del cittadino di uno stato, questa volta i diritti umani fondamentali sono codificati in uno spazio *sovra-nazionale* (non esclusivamente nazionale e neppure semplicemente *inter-nazionale*) in grado di smascherare la violenza del potere sovrano dello Stato che, potendo escludere l'uomo dalla *polis*, lo priva, mediante un *artificio* giuridico, di diritti che, essendo inalienabili, non dovrebbero poter essere tolti, riducendolo a “nuda vita”, ad una vita animale. Quest'ultima non ha tuttavia nulla di ‘naturale’, essendo piuttosto il *prodotto* del potere di esclusione esercitato dalla sovranità statale. Parlare dunque di “nuda vita” è solo l'effetto di una *de-politicizzazione* giuridico-politica e di una artificiosa *ri-naturalizzazione*. Perciò è necessario ribadire, come ha fatto Judith Butler, che «coloro che si trovano in condizioni di radicale esposizione alla violenza, deprivati delle più basilari forme politiche e legali di protezione, non per questo sono fuori dal campo della politica. [...] Anche la vita spogliata dei diritti si trova pur sempre all'interno della sfera politica»¹⁸.

I diritti umani promulgati nella *Dichiarazione* del 1948 *non* rappresentano dunque l'iscrizione della *zoé* nel diritto – se così fosse si assumerebbe la prospettiva di quel potere sovrano che ha artificiosamente “prodotto” la “nuda vita” – ma, *al contrario*, disvelano e denunciano una volta per tutte il risvolto *zoo-poli-*

¹⁶ H. ARENDT, *Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani*, cit., p. 391.

¹⁷ G. AGAMBEN, *Homo sacer*, cit., p. 140.

¹⁸ J. BUTLER, *Bodies in Alliance and the Politics of the Street* (2012), in J. BUTLER, *Notes toward a performative theory of assembly*, Cambridge (USA), Harvard University Press, 2015; tr. it. di F. Zappino, *L'alleanza dei corpi e la politica della strada*, in *L'alleanza dei corpi: note per una teoria performativa dell'azione collettiva*, Roma, Nottetempo, 2017, pp. 129-130.

tico del principio sovrano statale-territoriale che, nella sua incondizionatezza, si arroga il potere di negarli. Per la prima volta viene riconosciuto che la *nuda* vita è frutto di una *violenta spoliazione*, di una dis-umanizzazione e di una ri-naturalizzazione da parte di un potere sovrano statale che, per mantenere *integra* e *indenne* la comunità, mette in campo politiche identitarie e immunitarie¹⁹, che mirano a trasformare l'altro, percepito come estraneo, in non-uomo, a "rigettarlo" come un animale minaccioso *fuori* dalla città. Questo zoo-potere, che *promuove* la vita all'*interno* della città, è il medesimo che *promuove* la morte, materiale o simbolica, attraverso espedienti giuridici di esclusione e discriminazione, espellendo fuori di essa. Per difendere a tutti i costi l'integrità del corpo sociale, deve *prendere-fuori*, mediante respingimento, espulsione, reclusione, confinamento, quanti si presuppone possano attentare ad esso. I diritti umani, promulgati nella *Dichiarazione* del 1948, e da allora incorporati in tutte le Costituzioni degli Stati liberal-democratici, affermano invece che *la vita umana, proprio in quanto umana, non è mai nuda*, non lo è *malgrado* e *nonostante* ogni tentativo di spogiarla della sua consustanziale veste giuridica, che consiste nel riconoscimento di diritti *fondamentali* e *inalienabili*. Anche solo per il fatto che il potere di eccezione *cattura* nel modo dell'esclusione, questa vita è sempre *politicamente* qualificata. La nuda vita è pur sempre una paradossale *forma* di vita, è l'effetto di una *denu-dazione*, consiste nella forma di una vita umana *naturalizzata* da un potere che la considera niente di più che mera vita biologica. Per quanto riguarda l'esistenza umana, non esiste dunque una vita "animale", che il diritto si incaricherebbe di "rivestire". L'umanità dell'umano consiste proprio nella sua eccedenza rispetto al mero essere 'vivente' della condizione zoologica. Nonostante i limiti, le ambiguità e le contraddizioni insiti nei concetti di 'dignità' e di 'persona'²⁰, se è inevitabile constatare amaramente come questo concetto sia rimasto lettera morta nei campi di sterminio e se è fuor di dubbio che Auschwitz rappresenti «la rovina di ogni etica della dignità»²¹, non abbiamo sinora trovato altre parole per designare quel che nella vita umana oltrepassa e vale più (un valore, come ci insegna Kant, al di là di ogni possibile calcolo o prezzo²²) della semplice vita biologica. Di

¹⁹ Sul paradigma immunitario si vedano soprattutto: J. DERRIDA, *Foi et Savoir*, in *Foi et Savoir. Le Siècle et le Pardon*, Paris, Seuil, 2000; tr. it. di A. Arbo, *Fede e sapere. Le due fonti della "religione" ai limiti della semplice ragione*, in J. DERRIDA-G. VATTIMO (a cura di), *La religione*, Roma-Bari, Laterza, 1995 e R. ESPOSITO, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Torino, Einaudi, 2002.

²⁰ Cfr. R. ESPOSITO, *Terza persona. Politica della vita e filosofia dell'impersonale*, Torino, Einaudi, 2007; ID., *Le persone e le cose*, Torino, Einaudi, 2014.

²¹ G. AGAMEN, *Quel che resta di Auschwitz*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, p. 63.

²² Il concetto etico-giuridico di "dignità" [*Würde*], di matrice kantiana, enuncia un rispetto [*Achtung*], un'invulnerabilità, un'indisponibilità, un *valore assoluto*, ossia incalcolabile e inestimabile, di cui ciascun essere umano, in quanto tale, gode nella sua irriducibile singolarità. Proprio perché priva

questo valore incalcolabile e incommensurabile, cui si dà il nome di “dignità”, la vita *umana* non può in alcun modo essere privata, perché tale rimane, ‘umana’, anche al culmine della più radicale e violenta animalizzazione, disumanizzazione e degradazione.

Questo è il principio cardine su cui si fondano, a partire dalla nuova *Dichiarazione* del 1948, i diritti umani: per la prima volta si sancisce che *ovunque, in qualunque circostanza e per tutti gli uomini, singolarmente*, vi è un principio *giuridico* di tutela di ciò che sono: esistenze *mai e per nessuna ragione* da trattare *come se* fossero meri viventi, nuda vita biologica. Proprio per questo la loro validità oltrepassa la sovranità di uno Stato, nel senso che essa continua a vigere anche e *malgrado* la decisione sovrana di revocarla o di limitarla sia al suo *interno*, che *al di là* dei suoi confini territoriali. Solo con questa *Dichiarazione* viene dunque messo radicalmente in questione il principio *vestfaliano* di sovranità *assoluta* degli Stati, i quali sono d’ora in avanti *subordinati* ad un’*autorità* ad essi *superiore*, cui dovrebbero sentirsi vincolati. Anche se non viene *esplicitamente* codificato un diritto di *immigrazione*, ossia un diritto incondizionato all’ospitalità, ma solo il diritto universale e inalienabile all’*emigrazione*²³ e alla protezione umanitaria

di contenuti particolari, questa ‘dignità’ ha portata *universale*, riferendosi a *tutti* gli esseri umani, nessuno escluso. Come afferma Kant: «Nel regno dei fini, tutto ha un *prezzo* o una *dignità* [*Würde*]. Ha un prezzo cioè, al cui posto può esser messo anche qualcos’altro, di *equivalente*; per contro, ciò che si innalza al di sopra di ogni prezzo, e perciò non comporta equivalenti, ha una dignità [...]. Ciò che costituisce la condizione a cui soltanto qualcosa può essere un fine in sé ha, non soltanto un valore relativo, cioè un prezzo, bensì un valore intrinseco, cioè una dignità» (I. KANT, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, in *Kants gesammelte Schriften*, Bd 4 (I/4), Berlin, De Gruyter, 1963; tr. it. e cura di V. Mathieu, *Fondazione della metafisica dei costumi*, Milano, Rusconi, 1994, pp. 157-159). Kant attribuisce dignità proprio all’umanità dell’umano in quanto tale; essa ha un valore così *assoluto* da non ammettere, per Kant, neppure il mancarsi di rispetto; *nessuno* può ledere la dignità di un altro, ma neppure di se stessi: «L’umanità stessa è una dignità; infatti l’uomo non può essere trattato da nessuno meramente come mezzo, ma deve sempre essere trattato nello stesso tempo come un fine, e proprio in ciò consiste la sua dignità» (I. KANT, *Die Metaphysik der Sitten*, in *Kants gesammelte Schriften*, Bd 6 (I/6), Berlin, De Gruyter, 1969; tr. it. e cura di N. Merker, *Metafisica dei costumi*, Roma-Bari, Laterza, 1973, pp. 333-334). A fronte della vastissima bibliografia in proposito, per una prima ricognizione si rinvia a F. VIOLA, *Dignità umana*, in *Enciclopedia Filosofica*, Milano, Bompiani, 2006, vol. III, pp. 2863-2865; si vedano anche: U. VINCENTI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, Laterza, 2009 e C. PICCOCCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, Padova, Cedam, 2013.

²³ È opportuno rammentare quanto prescrive l’art. 13, commi 1 e 2 della *Dichiarazione* del 1948: «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese». Ha rilevato questa omissione non casuale, perché è il punto di maggior frizione con l’istanza di sovranità assoluta degli stati, Benhabib: la *Dichiarazione universale*, se da un lato riconosce la libertà di movimento attraverso le frontiere, il diritto di emigrare, d’altro canto tace rispetto al

– e qui si tocca certamente il *limite* e il punto incandescente di *contraddizione* e contrasto tra il principio di *sovranità incondizionata* degli Stati e i principi universali sovra-nazionali²⁴ che ispirano la *Dichiarazione* – è tuttavia *implicitamente* deducibile un obbligo altrettanto cogente e universale all’ospitalità e un diritto universale alla cittadinanza, con il conseguente dovere di stabilire delle vie legali percorribili per conseguirla.

Nel drammatico momento storico che stiamo attraversando, in cui non solo viene riconosciuto con sempre maggiori restrizioni il diritto di asilo, ma viene persino di fatto criminalizzato e negato anche il diritto all’*emigrazione* e alla mobilità delle persone; in tempi in cui le organizzazioni non governative, che tentano di strappare i migranti alla morte nel Mediterraneo o all’inferno dei campi libici, sono state accusate di “favoreggiamento dell’immigrazione clandestina” e di traffico di migranti, affermare che bisogna abbandonare il terreno dei diritti umani significa diventare complici di quanti vorrebbero *lasciarli* morire. La sfera dell’umanitario *non* è separabile da quella politica; semmai è *altrimenti* politica. Salvare nude vite, proprio perché non può essere loro negato l’attributo di *umane*, prestare il primo soccorso, nell’urgenza di un’emergenza umanitaria, offrire un pasto, una coperta, un riparo, rivendicare protezione non è solo una iniziativa caritatevole, da cui dipende la sopravvivenza di coloro che guerre, fame e miseria hanno spinto a fuggire, ma è innanzitutto un gesto *politico* di contrasto nei confronti di un *potere sovrano di esclusione* che vorrebbe ridurre con *violenza* queste vite *umane* a mere vite di scarto. Strapparli alla morte e al loro destino di indigenza significa *già* riconoscerli come *umani* e dunque soggetti di diritti inalienabili e inviolabili, benché non si trovino nelle condizioni di poterli esigere; significa restituire loro, insieme alla speranza di una vita migliore, innanzitutto il riconoscimento di quella dignità di persone che in alcun modo può essere loro tolta. Per

«diritto a immigrare, cioè il diritto a entrare in un paese. [...] La Dichiarazione universale non dice nulla sugli *obblighi* degli Stati a garantire l’ingresso agli immigrati, ad accordare il diritto di asilo, e a concedere la cittadinanza ai residenti» (S. BENHABIB, *Another Cosmopolitanism*, Oxford, Oxford University Press, 2006; tr. it. di V. Ottonelli, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 43).

²⁴ In modo dirompente e drammatico, secondo Benhabib, sono proprio i processi migratori che scardinano «la pietra angolare della dottrina statale, vale a dire il controllo e la protezione dei confini nazionali da stranieri e intrusi, rifugiati e richiedenti asilo. [...] Da un punto di vista filosofico, le migrazioni transnazionali portano alla ribalta il dilemma costitutivo che sta al cuore delle democrazie liberali: quello tra le rivendicazioni del diritto sovrano all’autodeterminazione, da una parte, e l’adesione ai principi universali dei diritti umani, dall’altra. [...] Esiste non solo una tensione, ma spesso anche un’aperta contraddizione tra le dichiarazioni dei diritti umani e la pretesa da parte degli stati sovrani di controllare i propri confini e di monitorare la qualità e la quantità di coloro che sono ammessi al loro interno» (S. BENHABIB, *I diritti degli altri*, cit., p. 2).

tale ragione, la sfera dell'umanitario non rappresenta un ambito di *de-politicizzazione*. Al contrario, in questo tipo di interventi si deve cogliere, oltre all'aspetto *etico*, anche un aspetto *politico* e *giuridico*: il *riconoscimento* della inalienabile *dignitas personae* dei migranti, malgrado ogni tentativo di animalizzarli. Anche in questa estrema forma di assoggettamento, essi rimangono soggetti di diritti, malgrado tutto, portatori innanzitutto del diritto di essere trattati con *umanità*, come umanità, di essere *riconosciuti*, appunto, non come nude vite superflue, ma come esseri *umani*. Il riferimento ai diritti umani può costituire il solo, l'*unico* appiglio per scongiurare ogni forma di dis-umanizzazione che colpisce vittime inermi, le quali non sempre sono in grado di poter lottare in prima persona per rivendicarli. Del resto, i loro stessi corpi, che recano le stimate delle molte violenze subite, non sono già di per sé un'eloquente, per quanto silenziosa, denuncia, una protesta e un disarmante strumento di lotta? I diritti universali dell'uomo non sono diritti che attengono alla "natura" dell'uomo, dunque *pre-politici* o *anti-politici* e *spoliticizzanti*; direi addirittura che sono *contro-naturali*, nella misura in cui costituiscono un *contro-potere* rispetto alla *zoo-politica* di uno Stato sovrano che fa un uso discriminatorio, non privo di elementi razzisti, della cittadinanza *nazionale* e *territoriale*, pervertendo quello che avrebbe dovuto essere uno strumento di inclusione, in un arrogante diritto di *esclusione* nei confronti di altri uomini, sigillando i confini e trasformando *artificiosamente* (cioè giuridicamente) chi resta "preso-fuori" in non-uomo e in animale.

Questi diritti costituiscono uno stadio, sempre provvisorio e modificabile, sempre ulteriormente allargabile e inclusivo, di quell'universale²⁵ che chiamiamo umanità dell'umano, il quale non è mai dato una volta per tutte, ma è sempre il risultato di faticose, ulteriori conquiste. Lungi dal rappresentare un'istanza di de-politicizzazione, oltre a nominare il fondamento costitutivamente *politico* della vita umana, i diritti umani sono anche diritti *ultra-politici*, se con il termine 'politica' ci si riferisce, in modo del tutto restrittivo, al binomio Stato-Territorio, tipico della concezione politica moderna. Dunque essi sono anche *altrimenti* politici e impongono di pensare altrimenti il Politico e il Giuridico.

Solo il perentorio richiamo a questi diritti consente di riconoscere nei corpi

²⁵ A proposito di questo concetto universale di umanità, non astratto e non metafisico, occorre precisare che esso non attiene ad un'essenza o ad una definizione dell'uomo atemporale e immutabile, responsabili delle peggiori discriminazioni. Come Butler ha suggerito, è necessario piuttosto ripensare l'umano a partire dalle sue *esclusioni* e lottare per un suo sempre possibile ulteriore ampliamento: «mantenere aperta la nozione dell'umano a una futura articolazione è fondamentale per il progetto internazionale di una politica e di un linguaggio dei diritti umani» (J. BUTLER, *Beside Oneself: On the Limits of Sexual Autonomy*, in *Undoing Gender*, Routledge, New York-London 2004; tr. it. e cura di F. Zappino, *Fuori da Sé. Sui limiti dell'autonomia sessuale*, in *Fare e disfare il genere*, Milano-Udine, Mimesis, 2014, p. 77).

martoriati dei migranti, stremati dalla fatica e dal dolore, in quei volti sofferenti, in quelle “vite precarie”²⁶ e “di scarto”, la “dignità” dell’appartenenza al genere umano, il fatto *concretissimo* e per nulla astratto di essere ancora e nonostante tutto umani e non non-umani, la strenua resistenza di fronte a un potere che pretenderebbe di privare un essere umano della sua stessa umanità.

Ciò significa che, al di là di e malgrado ogni tentativo di dis-umanizzazione e di spoliazione, effetto di una zoopolitica di cui l’Europa e l’Occidente dovrebbero sentirsi responsabili, queste vite sono *sempre* costitutivamente coperte e protette da un inalienabile diritto, quello di essere *umani*, cui i diversi trattati si limitano a dare *veste giuridica*. È solo questo il fondamentale e inviolabile «diritto di avere diritti», che precede e fonda lo stesso diritto di cittadinanza²⁷, il quale, dunque, non può essere delimitato da alcun confine territoriale e da alcuna sovranità che al suo interno si esercita. Questo diritto, ben poco “naturale” perché conquistato dalla civiltà occidentale dopo secoli e anzi millenni di lotte, da cui discendono tutti gli altri, riguarda ciascuno *singolarmente*, a prescindere dalla sua appartenenza o meno ad una comunità *politico-territoriale*²⁸. È questa la “pelle” giuridica – non *naturale* – su cui aderisce la “veste” giuridica dei diritti universali dell’uomo, che proprio in

²⁶ Il concetto di «*precarious life*» è al centro della più recente riflessione di Butler che, non a caso, preferisce usare questa espressione, in aperta critica nei confronti del concetto di “nuda vita” impiegato, seppure in modo diverso, tanto da Arendt che da Agamben. Cfr. in particolare J. BUTLER, *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, London-New York, Verso, 2004; tr. it. di AA.VV., *Vite precarie. Contro l'uso della violenza in risposta al lutto collettivo*, a cura di O. GUARALDO, Roma, Meltemi, 2004; EAD., *Introduction: Precarious Life, Grievable Life*, in *Frames of War. when is Life grievable?*, London-New York, Verso, 2009; EAD., *Dispossession: The Performative in the Political. Conversations with Athena Athanasiou*, Cambridge (UK), Polity Press, 2013; tr. it. e cura di A. Carbone, *Spoliazione. I senza casa, senza patria, senza cittadinanza*, Milano-Udine, Mimesis, 2019; EAD., *L'alleanza dei corpi*, cit.

²⁷ Come ha osservato Butler: «Il diritto di avere diritti è un “diritto” la cui legittimazione non deriva da nessuna particolare organizzazione politica esistente. Come lo spazio dell’apparizione, il diritto di avere diritti anticipa e precede ogni istituzione politica che potrebbe codificarlo o cercare di garantirlo; allo stesso tempo, tale diritto non deriva da nessuna legge naturale» (J. BUTLER, *L'alleanza dei corpi e la politica della strada*, cit., pp. 130-131).

²⁸ È quanto sostiene, tra gli altri, anche Ferrajoli, secondo il quale occorre disancorare i diritti fondamentali «dalla cittadinanza in quanto *appartenenza* (a una determinata comunità statale) e quindi dalla statualità. [...] Riconoscerne il carattere sovra-statale – nel duplice senso delle loro due garanzie, costituzionale e internazionale – e quindi tutelarli non solo dentro ma anche fuori e contro gli Stati, ponendo fine a questo grande *apartheid* che esclude dal loro godimento la grande maggioranza del genere umano in contrasto con il loro conclamato universalismo. Significa, in concreto, trasformare in diritti della persona i due soli diritti di libertà oggi riservati ai cittadini: il diritto di residenza e il diritto di circolazione nei nostri privilegiati Paesi» (L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. IPPOLITO-F. MASTROMARTINO (a cura di), *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 144-145).

Occidente hanno visto la luce e che proprio l'Occidente sta così clamorosamente tradendo e rinnegando. Al di là di abiti laceri o di corpi nudi, i diritti umani, quando vengano riconosciuti, attestano che di questa "pelle" non è possibile in alcun modo essere spogliati e che ovunque e in ogni circostanza essa dovrebbe trovare difesa e protezione. Che questo accada raramente o per nulla affatto – dobbiamo affermarlo con forza – non comporta l'*inesistenza* di questa "pelle" giuridica, né dei diritti che la riconoscono, ma dovrebbe suscitare la ferma denuncia di una colpevole violazione. Il fatto che i diritti umani vengano per lo più calpestati non deve indurre a ritenerli inutili, bensì è il segno di una grave lacuna nel diritto che chiede *con urgenza* di essere colmata e di battersi perché ciò possa ovunque e in ogni circostanza al più presto accadere. Infatti, alla luce della *Dichiarazione universale* del 1948 e della Costituzione italiana (come della maggior parte delle Costituzioni dei paesi occidentali), nessuno – neppure una maggioranza politica all'interno di uno stato sovrano – può vantare il *diritto* di privare qualcuno del diritto ad avere diritti, del diritto di essere riconosciuto come essere *umano*, e dunque titolare di tutti gli altri diritti fondamentali *sempre e ovunque*. Il fatto che questo diritto fondamentale venga per lo più misconosciuto, negato, sistematicamente violato, in nome del principio assoluto e incondizionato di una sovranità statale, non può che indurre a rivendicarlo con sempre maggiore forza e convinzione, richiedendo che *in ogni caso e in ogni dove*, in ogni circostanza, sia *garantito*²⁹.

Contrariamente a quanto pensava Arendt, occorre *superare* la cittadinanza statale, divenuta ormai uno *status privilegiato* e fonte di ogni genere di discriminazione, e istituire, sulla base delle convenzioni internazionali già esistenti, seppure ancora prive di garanzie, una cittadinanza universale cosmopolitica, «superando la dicotomia *diritti dell'uomo/diritti del cittadino* e riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo, in quanto semplicemente persone, i medesimi diritti fondamentali»³⁰.

²⁹ Tocchiamo qui un aspetto davvero dirimente, in base al quale il non rispetto di un diritto può essere assunto: 1) come una deficienza che ne vanifica totalmente la valenza giuridica, riducendolo a mera istanza morale, fattualmente ininfluenza e inefficace (come la stessa Arendt ritiene); 2) come la palese violazione di un diritto il cui rispetto richiede, semmai, di essere reso *cogente*. A fronte di coloro che sostengono la tesi secondo la quale un diritto senza garanzie, ossia un diritto al quale non corrispondano precisi obblighi o divieti e la giustiziabilità della loro violazione, semplicemente non esiste, Ferrajoli ha ribadito con forza, invece, la necessità di operare una netta *distinzione* tra la sfera dei diritti e quella delle garanzie. L'assenza di garanzie non annulla il diritto, ma, al contrario, deve essere denunciata come una *ingiustificata omissione*, che necessariamente richiede di essere sanata: «L'assenza di garanzie dev'essere considerata come un'indebita lacuna che è obbligo dei pubblici poteri, interni e internazionali, riempire» (L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 31). Si veda anche ID., *Per una teoria dei diritti fondamentali*, in *Iura paria*, cit., p. 110: «l'assenza di garanzie, che per esempio nel diritto internazionale è pressoché totale, deve essere letta come un'indebita lacuna che è obbligatorio colmare».

³⁰ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 147.

Oggi il rifugiato è «la figura centrale della nostra politica»³¹ e, insieme a quella dello straniero residente, testimonia di un diverso modo di co-abitare, finalmente libero dalla pretesa di possesso esclusivo della terra. Proprio lo straniero residente, infatti, attesta che «nella Città degli stranieri la cittadinanza coincide con l'ospitalità»³².

Di recente Étienne Balibar ha riconosciuto e rivendicato il carattere *politico* e *giuridico* dell'ospitalità, giungendo ad auspicare «una rifondazione del diritto internazionale, orientato verso il riconoscimento dell'ospitalità come “diritto fondamentale” che imponga agli stati degli obblighi»³³. Occorre limitare e superare il monopolio della sovranità dello Stato-Nazione, l'unico sinora in grado di garantire protezione e diritti, ma solo ai cittadini residenti entro il proprio territorio, escludendo tutti gli altri, «opponendo dei contro-poteri legittimi, internazionalmente riconosciuti»³⁴. Ciò tuttavia non è sufficiente, se non si afferma con forza

un *diritto dell'ospitalità*, il cui principio è che gli erranti (e coloro che portano loro soccorso) possono rivendicare obblighi dello stato “sovrano” stesso, di modo che la loro dignità e sicurezza non siano, come oggi, sistematicamente schiacciate. [...] Il principio dei principi è che i migranti in situazione di erranza godano di diritti concreti che possono opporsi alle leggi e regolamenti statali. [...] Bisogna sviluppare il *diritto dell'ospitalità*, attività civica in pieno sviluppo, a causa dell'urgenza della situazione. Andando al di là della proposta kantiana di un “diritto cosmopolita” limitato al diritto di visita, ne generalizzerebbe la norma fondamentale: *gli stranieri non devono essere trattati come nemici*³⁵.

Nella guerra civile mondiale contro i migranti, che conta ormai un numero rilevante di morti, tutti da una sola parte, occorre innanzitutto riconoscere che a scontrarsi sono il *principio di sovranità incondizionata*, difeso a oltranza da stati ormai agonizzanti, gelosi custodi di un diritto esclusivo ed escludente di cittadinanza che dovrebbe riguardare tutti gli uomini *in quanto tali*, e il *principio di un'ospitalità*, altrettanto incondizionata, che travalica i confini delle nazioni, in quanto va riconosciuto come diritto fondamentale dell'uomo, che *precede ed eccede* quello della cittadinanza statale³⁶.

³¹ G. AGAMBEN, *Al di là dei diritti dell'uomo*, in *Mezzi senza fine*, Torino, Bollati Boringhieri, 1996, p. 21.

³² D. DI CESARE, *Stranieri residenti*, cit., p. 13.

³³ É. BALIBAR, *Per un diritto internazionale dell'ospitalità*, in «Il Manifesto», 12 agosto 2018.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Sulla necessità di ripensare la cittadinanza al di là dei confini dello Stato: D. HELD, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995; tr. it. di A. De Leonibus, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, a cura di M. Medeot, Trieste, Asterios, 1999; J. HABERMAS, *La costellazione*

Nella figura del migrante è dunque custodita la possibilità di pensare a un'umanità futura più inclusiva, per la quale la cittadinanza non dovrà più conoscere limiti o confini, vincoli o condizioni, e potrà così perfettamente coincidere, per ciascuno e per tutti gli altri, con la propria stessa appartenenza al genere umano e con l'essere tutti co-abitanti della medesima terra che ci ospita. Come di recente ha scritto Luigi Ferrajoli, occorre

assumere il fenomeno migratorio come l'autentico fatto costituente dell'ordine futuro, destinato, quale istanza e veicolo dell'uguaglianza, a rivoluzionarie i rapporti tra gli uomini e a rifondare, nei tempi lunghi, l'ordinamento internazionale. Il diritto di emigrare equivarrebbe, in questa prospettiva, al *potere costituente* di questo nuovo ordine globale [...]. Una politica informata all'uguaglianza e alla garanzia della dignità e dei diritti fondamentali di tutti dovrebbe avere il coraggio di vedere nel popolo meticcio ed oppresso dei migranti, con le sue infinite differenze culturali, religiose e linguistiche, la prefigurazione dell'umanità futura quale unico popolo globale, inevitabilmente meticcio perché formato dall'incontro e dalla contaminazione di più nazionalità e di più culture, senza più differenze privilegiate né differenze discriminate, senza più cittadini né stranieri perché tutti accomunati dalla condivisione, finalmente, di un unico *status*, quello di persona umana, e dal pacifico riconoscimento dell'uguale dignità di tutte le differenze³⁷.

postnazionale, cit.; S. CASTLES - A. DAVIDSON, *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*, New York, Routledge, 2000; S. MEZZADRA, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona, Ombre Corte, 2001; E. VITALE, *Ius migrandi. Figure di erranti al di qua della cosmopoli*, Torino, Bollati Boringhieri, 2004; S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, cit.; EAD., *Cittadini globali*, cit.; D. ARCHIBUGI, *Cittadini del mondo. Verso una democrazia cosmopolitica*, Milano, il Saggiatore, 2009.

³⁷ L. FERRAJOLI, *La questione migranti: Italia incivile, Europa incivile*, in «Critica Marxista», 5 (2018), p. 6.

ELENCO DEGLI AUTORI

Mariateresa Carbone, Associato di Diritto romano e diritti dell'Antichità, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Vittorio Daniele, Ordinario di Politica economica, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Alessia Di Stefano, Ricercatore di Storia del diritto medievale e moderno, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Catania

Antonino Mantineo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Stefano Montesano, Docente a contratto di Diritto canonico, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Raffaella Nigro, Associato di Diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Caterina Resta, Ordinario di Filosofia teoretica, Dipartimento di civiltà antiche e moderne, Università degli Studi di Messina

Lorenzo Sinisi, Ordinario di Storia del diritto medievale e moderno, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Genova

Finito di stampare anno 2021
presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.r.l.
Via A. Gherardesca • 56121 Pisa
Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300
www.pacineditore.it

