

Prefazione

Luca Barbari

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

[Art. 2 Cost.]

Ci vuole una certa dose di incoscienza a decidere di curare un libro sulle migrazioni e intitolarlo *Il "diritto al viaggio"*, in un momento storico in cui pare prevalere la tendenza a comprimere i diritti di movimento delle persone. Perfino il Regno Unito, nel corso della trattativa sulla *brex*it, ha paventato la chiusura dei propri confini agli *stranieri* dell'Unione Europea.

A ciò si aggiunga che la bibliografia sul fenomeno migratorio è ormai pressoché sterminata.

Eppure la sfida lanciata è stata accolta.

Il "diritto al viaggio". Abbecedario delle migrazioni raccoglie ben quarantacinque contributi: ringrazio profondamente autori e autrici per la disponibilità mostrata e per aver condiviso l'idea di realizzare un testo che possa essere d'aiuto nel ridefinire parole, linguaggi, grammatica con riferimento alle persone che migrano, così come ringrazio con gratitudine il presidente della Conferenza Episcopale Italiana, card. Gualtiero Bassetti, per aver accettato di arricchire il presente volume con la sua postfazione.

Ringrazio, poi, la casa editrice Giappichelli, Gianfrancesco Zanetti e Thomas Casadei che proprio a questi temi hanno voluto dedicare il primo volume della nuova collana "Diritto e vulnerabilità – Studi e ricerche del CRID", il Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità, con sede presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Si è scelta una impostazione plurale e il più possibile rigorosa. Il lin-

guaggio multidisciplinare rende il presente volume uno strumento versatile, un sussidio utile alla comprensione dei fenomeni e di facilitazione al dialogo pubblico, per la costruzione di un alfabeto condiviso delle migrazioni, e dunque particolarmente adatto a sviluppare una riflessione collettiva, che non si fermi solo al mondo scientifico-accademico. Gli autori e le autrici hanno utilizzato approcci differenti per affrontare il tema loro affidato secondo l'esperienza, la formazione e le peculiarità dei loro percorsi professionali, connessi all'ambito giuridico, filosofico, pedagogico, politico-istituzionale, associativo, religioso, artistico.

Il "*diritto al viaggio*" è anche il titolo del *Festival della migrazione* che annualmente, a partire dal 2016, l'Associazione Porta Aperta, insieme a Fondazione Migrantes, IntegriaMo, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e numerosi Enti Pubblici e del Terzo Settore, organizza a Modena per approfondire e studiare la migrazione umana. Dall'esperienza del festival è nata l'idea e l'esigenza di realizzare quest'opera: individuare e affrontare i problemi aperti, studiare i fatti e i numeri, raccogliere testimonianze, informare, condividere le buone pratiche di accoglienza, inclusione, incontro. Il fenomeno migratorio, prima ancora di essere governato, necessita di essere compreso e richiede un approccio attento, interdisciplinare e libero, in altre parole richiede di discuterne alla luce del sole, sia pure senza alcuna pretesa di esaustività e con la consapevolezza che il tema affrontato è talmente ampio e complesso – perché riguarda l'essenza stessa dell'essere umano – che non può essere certo ricompreso in tre giorni di studi o in queste poche pagine, per quanto meditate esse siano.

I materiali sono stati organizzati selezionando alcune parole chiave, secondo l'ordine alfabetico. Ciò permette a lettori e lettrici di poter seguire una pluralità di percorsi, con ampia libertà.

Quello che mi permetto di suggerire qui è solo *uno* dei percorsi fra i tanti, a mo' di esempio.

È possibile individuare due capisaldi del libro: un percorso prettamente *tecnico-giuridico*, relativo al diritto di asilo, alla protezione umanitaria e all'accesso ai diritti (come mostrano le voci, rispettivamente, di Alessandra Sciorba, Stefania Ascari e Maria Elisabetta Vandelli) che si salda all'altro di natura *esistenziale*: siamo nati viaggiando, la vita di ogni essere umano è un cammino, pertanto anche il suo percorso di fede ha intrinsecamente la struttura di un viaggio (come illustrano Gabriella Covri ed Erio Castellucci). I testi normativi del magistero ecclesiastico, lo spiega bene Vincenzo Pacillo, sottolineano questo collegamento profondo tra fede e migrazioni.

Percorrendo il libro si possono attraversare alcuni luoghi che più carat-

terizzano la migrazione: i continenti africano ed europeo (cui rinviano le considerazioni di Germain Nzinga Makitu e di Kashetu “Cécile” Kyenge), il mare che li separa (di cui tratta Fabio Macioce), i confini che possono diventare muri, eretti anche dallo Stato (come segnalano Emilio Santoro, Enrica Rigo e Donatella Loprieno), ma anche ponti (così Giuseppe Moscati). In tale scenario si colloca anche il ruolo delle città, luogo per antonomasia di scontro ma anche di incontro e accoglienza (si veda il contributo di Gian Carlo Perego), ove si realizza la vita sociale, si riconoscono i diritti e si può ricercare, insieme alla sicurezza, la felicità (come propone nel suo contributo di taglio istituzionale Andrea Bosi).

In questi luoghi – in cui si affermano pratiche di umanità ma anche di disumanità (lo spiega con rigore e passione civile Luca Baccelli) – camminano gli esseri umani, i bambini e le bambine (cui guarda Lucia Re), le donne (descritte da Carla Faralli) e in essi cercano spazio i corpi (di cui traccia i profili Orsetta Giolo) protagonisti di tante storie di esodo (narrate da Roberta Biagiarelli).

Ci si trova dinanzi a pratiche di discriminazione, di tortura e di riduzione in schiavitù (come mostrano Serena Vantin, Marina Lalatta Costerbosa e Thomas Casadei), ma anche ad atti di ospitalità, di amore (dato e ricevuto) e di cura da parte delle famiglie affidatarie e adottive, nonché da parte degli operatori delle ONG e del terzo settore (aspetti su cui si soffermano, rispettivamente Alberto Caldana, Paolo Seghedoni e Maria Rita Pozzi, Francesco De Vanna ed Edoardo Patriarca).

Vi sono poi altre, complementari, strade da percorrere nella lettura: la storia e le conseguenze del colonialismo, che di fatto è lo sfondo primigenio da cui partire se si vuole comprendere buona parte degli esiti del presente (come suggerisce Vincenzo Russo) e la strada, alternativa, dell'economia civile (di cui delineano i tratti caratterizzanti Leonardo Becchetti e Giovanni Antonio Forte), insieme a quella di una buona e civile informazione (su cui si concentrano Andrea Cavallini e Raffaele Iaria): essa racconta i numeri, dà spazio alle parole, nonché ai costi – e ai vantaggi – delle migrazioni (come osservano Tindara Addabbo, Bruno Mastroianni e Vera Gheno).

Il libro contiene poi altre voci, parole che non possono essere eluse o ignorate, ma che anzi sono da porre alla base del ragionamento sul “diritto a viaggiare”: gli italiani all'estero e le seconde generazioni (se ne occupano Delfina Licata e Barbara Giovanna Bello), lo straniero come “altro da sé”, e quindi l'idea stessa di identità e di radici (ne trattano, nei loro contributi, Vincenzo Sorrentino, Simone Ramilli e Daniele Cantini), la sicurezza (as-

petto, questo, trattato con equilibrio da Fabrizio Battistelli) che sovente nell'argomentazione pubblica viene purtroppo eretta come muro, ma che può anche generare concrete possibilità di accogliere l'altro e di riconoscerne appieno i diritti.

Il contrasto alle mafie, al razzismo, alle forme di povertà e vulnerabilità, anche nei percorsi d'inserimento nel mondo del lavoro (nozioni-chiave affrontate da Luigi Ciotti, Gianfrancesco Zanetti, Teresa Marzocchi, Baldassare Pastore e Francesco Lauria) può accompagnare processi di costruzione all'insegna dell'intercultura e di pratiche di de-radicalizzazione (come indicano Bruno Ciancio e Ignazio de Francesco) e dunque percorsi che, nonostante le inevitabili difficoltà, diano il senso di una comunità che può essere capace di farsi carico dei più fragili, valorizzando le peculiarità di ciascuno, con lo scopo ultimo di "approdare a modelli che riescano, comunque, a 'tenere insieme' le cose. L'ortodossia, la verità, la loro ricerca mondana o filosofica: sono soltanto una tra le variabili da bilanciare, da intonare al meglio; decisiva è l'importanza dei traguardi sui quali investire, man mano, le risorse disponibili" (Paolo Cendon, *I diritti dei più fragili*, Rizzoli, Milano, 2018).

Dalla lettura delle voci emerge, complessivamente, come le migrazioni dipendano dalle condizioni ambientali, sociali, economiche e politiche e come soltanto un costante, fattivo impegno internazionale per la pace, l'ambiente e per il contrasto alla povertà possa permettere un loro fluire per quanto possibile ordinato. L'essere umano ha sempre viaggiato e ha sempre cercato di mettersi in salvo dai pericoli che attentavano alla sua vita. Dall'incontro con l'altro si sono evolute le civiltà, le scienze, le arti, i popoli.

Non è allora possibile pensare di far cessare le migrazioni, perché esse sono un *fattore di co-sviluppo* per le persone che intraprendono il viaggio e le loro famiglie, per i paesi di partenza e anche per quelli di arrivo, ma soprattutto perché le persone che scappano per salvare la propria vita e quella dei loro figli non si arresteranno mai di fronte a un divieto, per quanto perentorio possa essere, ma solo di fronte alla morte.

Le migrazioni umane sono al centro del dibattito pubblico europeo e non solo; essendo complesse da comprendere e governare, generano incertezza, paura, e contemporaneamente l'aspirazione alla semplificazione e a risposte immediate. Ma così come è sempre auspicabile che la complessità del reale sia il costante oggetto di lavoro e studio del giurista, nella ricerca di quella chiarezza e sintesi concettuale, tipica di ogni ordinamento che aspiri idealmente alla giustizia che proviene anche dalla certezza delle norme, è altrettanto auspicabile, a parere di chi scrive, che non si semplifichi

la lettura del fenomeno fattuale illudendosi di ottenere facili soluzioni pratiche: ne risulterebbero soltanto soluzioni ingiuste. È allora improcrastinabile agire su più fronti: da un lato, costruire un futuro sostenibile per le popolazioni più vessate affinché siano libere di restare nel loro paese, e al contempo governare i flussi migratori, rendendo effettiva la libertà di partire, creando canali sicuri, sottratti all'illegalità, anche implementando le buone pratiche già esistenti per evitare tragedie annunciate; infine, fornire strumenti efficaci di inclusione.

Dalle Convenzioni internazionali e dalla Costituzione si può ricavare non solo una direzione ma anche un certo metodo di lavoro per il futuro, secondo quanto insegnava Piero Calamandrei in un discorso rivolto ai giovani che pare, a giudizio di chi scrive, sempre attuale:

C'è una parte della nostra Costituzione che è una polemica contro il presente, contro la società presente. Perché quando l'art. 3 vi dice: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana" riconosce che questi ostacoli oggi vi sono di fatto e che bisogna rimuoverli. Dà un giudizio, la Costituzione, un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale, che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale, che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani.

L'attualità e pregnanza del dettato normativo di rango sovraordinato impongono al giurista, all'interprete, una costante e rigorosa rilettura costituzionalmente orientata della produzione legislativa (e dell'ancor più copiosa, e spesso ancor più disarmonica, produzione amministrativa) in chiave di coerenza sistematica, affinché le *persone* che si trovano a dover affrontare il viaggio, oggetto specifico di questo volume, non siano vittime dei ricorsi della storia.

Non ci si potrà, tuttavia, limitare a una delega all'uomo di legge, al giudice. È necessaria un'ampia convergenza culturale e sociale perché, come scriveva Pier Paolo Pasolini, "assai spesso sia l'individuo che la società regrediscono o peggiorano" (P.P. Pasolini, *Lettere luterane* [1976], Garzanti, Milano, 2015) e allora occorre allargare lo sguardo e operare per soluzioni capaci di portare benefici più grandi.

Non pare fuori luogo richiamare in questa sede l'appello di Papa Francesco nel suo discorso del 6 maggio 2016 per il conferimento del Premio Carlo Magno:

Che cosa ti è successo, Europa umanistica, paladina dei diritti dell'uomo, della democrazia e della libertà? ... ci farà bene evocare i Padri fondatori dell'Europa. Essi seppero cercare strade alternative, innovative in un contesto segnato dalle ferite della guerra. Essi ebbero l'audacia non solo di sognare l'idea di Europa, ma osarono trasformare radicalmente i modelli che provocavano soltanto violenza e distruzione. Osarono cercare soluzioni multilaterali ai problemi che a poco a poco diventavano comuni.

A ben vedere, si tratta di un'altra indicazione di metodo, che poggia sulla esperienza tragica della nostra storia ma anche sui grandi esempi di quel recente passato che fanno ormai parte delle radici comuni d'Europa.

Asilo (diritto di)

Alessandra Sciarba

1. La genealogia dell'asilo si fonde con quella dell'ospitalità come legge ancestrale [cfr. OSPITALITÀ] che muove più o meno da questo assunto: «in ogni straniero può nascondersi un dio travestito». La sua solitudine, il suo trovarsi privo di legami, lo rendono fragile e nudo, ma in questa nudità insondabile risiede la sua sacralità. Violarla può comportare rischi terribili: *Le Baccanti* impazziscono, racconta Euripide, dopo il rifiuto di dare ospitalità a Dioniso travisato da viandante, punizione terribile per una città incapace di accogliere e aprirsi al cambiamento.

Lo stesso messaggio risuona nel precetto biblico «accogli lo straniero e accoglierai me»; nel Vangelo attraverso la persona di Gesù, nato in esilio; nel Corano riferito al Profeta Maometto, anch'egli profugo in cerca di rifugio.

Sacralità dello straniero e inevitabilità dell'incontro, prima o poi, con chi da straniero arriverà sulla soglia, e poi consapevolezza che chiunque potrà convertirsi da ospitante in ospite, in quanto partecipi di un'unica condizione umana: queste le fondamenta della primigenia *legge dell'ospitalità*. Essa, pur temperata di volta in volta con gli interessi della *civitas*, dell'Impero, degli Stati nazionali, ritornerà sempre come elemento implicito dell'interdipendenza umana, sia questa intesa come dato di natura, secondo la tradizione aristotelico-tomista sviluppata poi da Ugo Grozio, ovvero come necessità utilitaristica sulla scia hobbesiana del primato dell'interesse.

Kant, che ha elevato l'ospitalità a una categoria del giuridico, ne sottolinea le limitazioni più che le ragioni: solo il diritto di visita è concesso all'ospite, a meno che non subentrino altre fonti di accordo o specifiche concessioni della sovranità. Ma assoluto è il divieto di allontanare uno straniero se ciò mette a repentaglio la sua vita.

Il dovere di offrire ospitalità a chi si trova in pericolo ci riporta alle radici dell'asilo, al termine greco *a-sylao*, “senza cattura”, dove l'alfa privato indica l'assenza di violenza.

In Platone il supplice è il più sacro degli stranieri, poiché in cerca di

protezione: anche se non si trattasse di un dio travisato, la sua cacciata sarebbe comunque vendicata dall'ira divina di *Zeus xenio*, protettore della *xenia* che è vincolo indissolubile già in Omero.

2. Ancorate quindi alla legge dell'ospitalità, le origini dell'asilo si perdono agli albori delle civiltà, per poi divenire istanze più prettamente giuridico-politiche nel diritto romano; ancora tipicamente religiose in epoca cristiana antica e nel basso Medio Evo; prerogative secolari legate alla benevolenza dei monarchi in epoca più tarda.

In questa prima fase delle sue eterogenee declinazioni l'asilo resta un concetto topografico, relativo a spazi d'eccezione riconoscibili e pubblicamente riconosciuti: le città ebraiche sulle rive del fiume Giordano, un tempio greco, la statua di un imperatore romano, la cripta della cattedrale di Notre-Dame, o le città-rifugio istituite da Enrico VIII nel XVI secolo.

Con il dischiudersi dell'orizzonte dei diritti soggettivi, invece, l'asilo viene rifondato sul principio di inviolabilità della persona. Anche in questa seconda fase, che trova dunque elemento comune nella nuova centralità dell'individuo, l'asilo si modificherà costantemente in relazione ai criteri di inclusione delle comunità politiche, alle prerogative di chi riceve protezione, al tipo di autorità che la concede. I primi profughi di massa nell'Europa moderna lo furono per motivi religiosi: un milione di esuli, conseguenza delle guerre che accompagnarono la Riforma e la Controriforma, trovarono asilo in stati europei oppure, oltreoceano, in America del Nord. Dalla Rivoluzione francese in poi, invece, i profughi politici superarono quelli religiosi: proteggendo chi si trova al di fuori del proprio Stato, l'asilo iniziò da subito a mettere alla prova la tenuta dei diritti soggettivi proclamati nel 1789, rivelando, dalla particolare prospettiva che gli è propria, la tensione tra l'universalità pretesa di diritti fondati sulla comune natura umana, e la particolarità dell'appartenenza alla comunità politica che quei diritti riconosce e protegge.

L'Ottocento è un secolo costellato di esuli celebri che trovano rifugio in paesi europei che si fregiano di averli accolti: Chopin, Hugo, Foscolo, Wagner, sono grandi individualità riconoscibili e pienamente *politiche*, che si attagliano perfettamente all'idea dell'esulante che per le proprie azioni ed opinioni subisce una persecuzione personale da parte di soggetti, soprattutto istituzionali, altrettanto ben identificabili.

Le inedite forme di combattimento *de-umanizzate* della Prima guerra mondiale [cfr. UMANITÀ] resero invece l'esperienza degli esuli, come quel-

la delle battaglie, massificata quantitativamente e percettivamente, con un numero di profughi senza precedenti in Europa, conseguenza del crollo dei grandi Imperi e dell'ascesa delle dittature in gran parte del continente.

L'estrema fragilità rivelata allora dagli istituti giuridici nazionali e internazionali che avrebbero dovuto tutelare questi milioni di nuovi apolidi fu il risvolto, rivelandone al tempo stesso la ragione profonda, della fragilità propria della stessa concezione dei diritti umani. È questa la terza fase dell'istituto giuridico dell'asilo, una fase di crisi strutturale.

3. All'indomani della Seconda guerra mondiale, con la proclamazione di una nuova *Età dei diritti* da opporre agli orrori dei totalitarismi, questo legame tra effettività dell'asilo e tenuta dei diritti umani sembrò venire preso sul serio. La quarta fase della storia dell'asilo è, infatti, quella della sua positivizzazione in chiave universale e della sua costituzionalizzazione come diritto umano fondamentale. Il diritto d'asilo trova posto all'interno delle costituzioni postbelliche come nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948 che all'art. 14 stabilisce che «Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni». Dall'asilo muove quel processo di *specificazione dei diritti* volto a declinare l'egualianza in termini sostanziali, dedicando allo status di rifugiato la prima delle Convenzioni delle Nazioni Unite, nel 1951, a Ginevra, a protezione, al contempo, di un diritto specifico e di un determinato soggetto di diritti. Da quel momento, e in particolar modo dopo che il Protocollo di New York del 1967 ne eliminerà ogni riserva temporale e geografica, l'asilo diviene fulcro di un vero e proprio *diritto internazionale dei rifugiati*. Precisi obblighi giuridici vincolano gli stati aderenti alla Convenzione custodita dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), che declina come segue i tre principi fondativi del diritto d'asilo: la *non discriminazione*, relativa alla sua universalità; la *non sanzionabilità dell'ingresso illegale sul territorio di uno stato da parte di chi chiede asilo*; il *non-refoulement*, che traduce l'antico divieto di allontanare qualcuno mettendo in pericolo la sua vita o esponendolo a trattamenti inumani e degradanti [cfr. TORTURA], e che appare ora strettamente connesso all'art. 2 ("diritto alla vita") e all'art. 3 ("divieto di tortura") della Convenzione europea dei diritti umani del 1950, rappresentando il cuore dell'interazione tra il diritto internazionale dei rifugiati e il diritto dei diritti umani.

Tutti e tre questi principi, e qui risiede la loro reale portata, sono immediatamente effettivi rispetto a chiunque attraversi una frontiera per chiedere asilo, prima ancora di ogni riconoscimento formale dello *status* di

rifugiato. Il diritto d'asilo è, infatti, l'unico diritto umano positivo e universale a implicare strutturalmente l'attraversamento di un confine [cfr. CONFINI]: per come è stato formulato nel secondo dopoguerra, il diritto d'asilo deve includere, pertanto, un diritto di ingresso nel territorio e una serie di diritti collaterali.

La Convenzione di Ginevra risente però fortemente del contesto politico in cui è stata elaborata, segnato non solo dall'affermarsi dell'*Età dei diritti*, ma anche dalla *Guerra fredda* che contrappose il cosiddetto blocco democratico occidentale a quello comunista. L'idealtipo del rifugiato politico coincide, quindi, con la figura dell'intellettuale in fuga dai paesi del socialismo reale a causa di una persecuzione strettamente personale. La definizione di rifugiato offerta dall'art. 1 della Convenzione di Ginevra appare in questo senso estremamente più restrittiva rispetto al diritto d'asilo sancito nella Costituzione italiana, all'art. 10, che recita: «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge» e che, non a caso, non è stato mai implementato da una legge specifica.

La definizione di rifugiato che si afferma nel diritto internazionale implica in realtà un allontanamento dall'essenza dell'asilo che era obbligo ancestrale di proteggere ogni persona in situazione di difficoltà, innocente o colpevole, dalla violenza che potrebbe subire. Il fondamento *politico* dell'asilo, emerso con l'illuminismo, appare infatti consolidarsi definitivamente, e diventare escludente rispetto alla possibilità di ospitare e proteggere anche per altre ragioni.

Tale limite è stato parzialmente superato dal cosiddetto "Sistema Comune di Asilo Europeo" con l'introduzione della definizione di *protezione sussidiaria* (per la prima volta nella Direttiva 2004/83/CE) riservata a persone che, nel caso di un ritorno in patria, correrebbero un rischio concreto di *subire un grave danno* per cause diverse dalla persecuzione individuale. Alla protezione sussidiaria molti stati europei hanno poi aggiunto una forma di *protezione umanitaria*, nazionale, per chi potrebbe comunque subire significative violazioni dei propri diritti umani [cfr. PROTEZIONE UMANITARIA/RIFUGIATI], o si ritrova in specifiche condizioni di vulnerabilità [cfr. VULNERABILITÀ]. In Italia questo principio è stato introdotto dalla legge n. 40/98, e sancito dalla giurisprudenza come rispondente ad obblighi internazionali e costituzionali (a partire dal sopra citato art. 10 Cost.).

Nonostante ciò, sono esattamente i principi dell'asilo a venire ad oggi sistematicamente violati dalle politiche sulle migrazioni. Il fatto che esse

determinino interamente la possibilità o l'impossibilità di azionarlo è il carattere distintivo della quinta fase dell'asilo che segue, nel nostro *excursus*, e non solo da un punto di vista cronologico, *l'Età dei diritti*. Si tratta di una nuova fase di gravissima crisi.

4. Se si considerassero con serietà i dati numerici delle migrazioni contemporanee, scoprendo come quelle verso l'Europa non siano aumentate ma abbiano solo, in assenza di ogni via di accesso legale, cambiato rotta incrementando la pericolosità dei viaggi, si comprenderebbe infatti, al contempo, che se le migrazioni pongono oggi i paesi di arrivo di fronte a una crisi, essa è prima di tutto la *crisi del diritto d'asilo*, grave come e più di quella che ha segnato il periodo tra le due guerre mondiali. Come allora, le conseguenze rischiano di essere disastrose.

Sin dagli anni Novanta, mentre i paesi del Nord del mondo non hanno mai smesso di esportare guerre e depredate delle loro risorse i paesi di origine dei migranti, il diritto d'asilo ha subito costanti *confinamenti*. A livello europeo, ad esempio, *i principi di Dublino*, introdotti con una Convenzione nel 1990 e alla loro terza riedizione con il Regolamento 343/2013/UE, hanno consentito una deroga significativa agli obblighi imposti dal diritto internazionale dei rifugiati, permettendo di non accogliere le richieste di asilo se non nel *paese di primo ingresso* dell'UE (nonostante formalmente questo sia un criterio residuale). Allo stesso tempo, principi come quello di *paese terzo sicuro* di origine o di transito, oggi regolati dalla Direttiva 2013/32/UE, sono di fatto confliggenti con il principio di non discriminazione nell'accesso all'asilo sulla base della nazionalità, e rischiano di violare anche quello di *non-refoulement*, concedendo di respingere richiedenti asilo provenienti da Stati definiti *sicuri*. Si pensi che il recente accordo tra l'UE e la Turchia, che di fatto ha chiuso la rotta attraversata in gran parte da profughi siriani tra il 2014 e il 2016, si basa proprio sulla definizione della Turchia come un paese terzo sicuro cui può quindi essere demandato il ruolo di *paese di primo asilo*.

Specialmente negli ultimi anni, inoltre, il diritto d'asilo appare indebolito da una serie di decisioni politiche sancite in documenti che non avrebbero potere giuridico vincolante, ma che hanno di fatto svuotato di effettività il regime della protezione internazionale. La cosiddetta *Agenda europea sulle migrazioni* dell'aprile del 2015, ad esempio, è una mera comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento dell'UE che, sancendo la possibilità di separare già in frontiera le «persone in evidente bisogno di protezione» da tutti gli altri migranti, ha di fatto escluso dal-

l'accesso alla richiesta di asilo decine di migliaia di esseri umani. Lo stesso principio, del resto, era già attuato da molti anni in paesi come l'Italia rispetto ai profughi provenienti da Stati con cui sono stati firmati specifici accordi di riammissione, come l'Egitto o la Tunisia.

Gli ultimi atti della crisi contemporanea dell'asilo seguono questa china rafforzando, a livello europeo e nazionale, nel quadro dei cosiddetti *Processi di Rabat e di Khartoum*, accordi di riammissione e di esternalizzazione dei confini con paesi dittatoriali e instabili. Il più significativo in termini di violazioni dei diritti umani appare quello siglato tra l'Italia e il presidente libico Al-Serraj nel febbraio del 2017, accompagnato dalla criminalizzazione e, nell'estate del 2018, dalla chiusura dei porti italiani, ai danni delle ONG che nel Mediterraneo operano per salvare chi per fuggire dalle violenze libiche può solo prendere il mare su barche malferme [cfr. ONG; MARE].

Il pretesto ufficiale è quello della *guerra contro i trafficanti di esseri umani*, la cui maggiore fonte di lucro deriva invece, esattamente, dalla chiusura delle frontiere che non lascia altra alternativa a chi migra che mettersi nelle loro mani. Sempre più reale appare, invece, *la guerra dei governi contro i profughi*, irresponsabilmente strumentalizzando il tema delle migrazioni in risposta a un periodo di prolungata crisi economica e sociale, attraverso la costruzione di un capro espiatorio su cui opinioni pubbliche, private di spirito critico, possano dirottare paure e malessere, esattamente come nei decenni più bui del Novecento. E il prezzo non è solo quello, che dovrebbe già essere insopportabile, della vita di decine di migliaia di esseri umani lasciati morire o uccisi alle frontiere.

5. A chi chiede asilo le democrazie occidentali impongono oggi in maniera minuziosa e proceduralizzata, con l'istituzione di Commissioni specializzate che *valutano* la loro istanza di protezione, di rispondere a domanda come: «Chi sei tu? Da dove vieni? Di che valori e di che storia sei portatore?».

E in base alla *credibilità* delle risposte, e alla loro *congruenza* rispetto a caratteristiche predefinite in maniera sempre più escludente, riconoscono o meno il diritto d'asilo, ma anche l'accesso alla possibilità di azionarlo.

Le stesse domande rivolte al richiedente asilo, però, sono quelle che egli pone a sua volta, con la sua sola presenza, ai *cittadini d'Europa*, nel momento in cui si *appropria*, da straniero, di un diritto profondamente radicato nella *nostra* civiltà giuridica: «Chi siamo noi? Da dove veniamo? Di che valori e di che storia siamo portatori?».

Perché, come ha scritto Stefano Rodotà, «è di noi, della nostra condi-

zione umana e della nostra fisionomia giuridica, che stiamo parlando nel momento in cui parliamo del rifugiato» (*Il diritto ad avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 47).

Pretendendo una risposta adesso sul significato ultimo dell'aggettivo *umano* se posto dopo *diritto*, l'asilo appare oggi più che mai il paradigma di una promessa da sempre scomoda per i governanti, quella dei diritti umani, che nella sacra legge dell'ospitalità trova il più antico degli incunabuli.

Riferimenti bibliografici

- Arendt, H. (1958), *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino, 2004.
- Balibar, É., *Nous, citoyens d'Europe ?*, Éditions La Découverte, Paris X, 2001.
- Bettini, M., *Ovidio, straniero a Teti*, EncycloMedia, Milano, 2012.
- Bobbio, N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2014.
- Cavallar, G., *The Right of Strangers. Theories of International Hospitality, the Global Community, and Political Justice since Vitoria*, Ashgate, London, 2002.
- Curi, U., *Straniero*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2010.
- Dal Lago, A., *Carnefici e spettatori. La nostra indifferenza verso la crudeltà*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016.
- Dufourmantelle, A., Derrida, J., *De l'hospitalité*, Calmann-Lévy, Paris, 1997.
- Ferrajoli, L., *I diritti fondamentali come dimensione delle democrazie costituzionali*, in "Ricerche Giuridiche", 3/2014, pp. 211-222.
- Gil-Bazo, M.T., *Asylum as a General Principle of International Law*, in "International Journal of Refugee Law", 1/2015, pp. 3-28.
- Guild, E., *Current challenges for international refugee law, with a focus on EU policies and EU co-operation with the Unhcr*, Briefing Paper for the EU Parliament, 2013.
- Kant, I. (1795), *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano, 2003.
- Mastromartino, F., *Il diritto d'asilo. Teoria e storia di un istituto giuridico controverso*, Giappichelli, Torino, 2012.
- Rodotà, S., *Il diritto ad avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Scurba, A., *Misrecognizing Asylum. Causes, modalities and consequences of the crisis of a fundamental human right*, in "Rivista di Filosofia del Diritto", 1, 2017, pp. 141-164.
- Ead., *Aylan e Colonia. Dalla guerra ai migranti al respingimento dei refugees*, in "Governare la paura. Journal of Interdisciplinary Studies", 2017, pp. 55-73: <https://governarelapaura.unibo.it/article/view/7130>.
- UNHCR, *Introductory note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) to the Convention and Protocol relating to the status of refugees*, 2010.

Bambini/e

Lucia Re

1. Nel film *La casa sul mare* (Francia, 2017), Angèle torna dopo molto tempo nella villa paterna. Il padre ha avuto un ictus e si deve decidere come riorganizzare la vita e il patrimonio della famiglia. Angèle è ostile. Soltanto a film avviato gli spettatori comprendono perché: molti anni prima aveva affidato per qualche giorno al padre e ai fratelli la figlia di sei anni. La bambina, uscita di casa di notte, era affogata in mare. Questo dolore ha distrutto la vita di Angèle. In un *flashback* il film mostra il momento dell'annegamento. Gli spettatori possono così condividere il trauma familiare, simboleggiato dalla stanza della piccola, rimasta chiusa dal giorno della tragedia. Quella stanza viene però riaperta nei giorni seguenti. Via mare sono arrivati tre bambini. La polizia li bracca credendoli pericolosi, dei "potenziali terroristi". Angèle e i fratelli decidono di nasconderli in casa, alloggiandoli nella stanza che era della figlia di Angèle. I bambini indossano i suoi vestiti. Anche loro hanno un segreto: nella macchia vicino al mare hanno sepolto il loro fratello più piccolo, che non è riuscito a salvarsi dal naufragio. L'emozione suscitata negli spettatori dall'aver scoperto l'annegamento della figlia di Angèle all'interno di una narrazione familiare che ha consentito di sostare nel dolore della madre può così trasferirsi su quel bambino migrante, sentito vicino, un membro della famiglia.

La tomba improvvisata dai bambini per il loro fratellino richiama un'altra immagine: quella del piccolo Alan Kurdi, annegato su una spiaggia turca, il cui corpo senza vita [cfr. CORPI] è stato ritratto sdraiato di spalle sulla battigia. È una immagine di cui si è molto discusso: necessaria per alcuni, irrispettosa per altri. Alan è diventato il simbolo delle migliaia di bambini che muoiono in mare cercando di giungere sulle coste europee (secondo la Fondazione ISMU, 3.116 migranti risultano morti o dispersi nelle acque del Mediterraneo nel 2017, principalmente sulla rotta del Mediterraneo Centrale dal Nord Africa all'Italia; secondo Unicef, solo nella rotta del Mediterraneo centrale, nel 2016 erano morti 700 bambini: cfr. Unicef, 2018, p. 2).

Sono passati tre anni da quando la foto del piccolo Alan suscitò un'ondata di commozione nella opinione pubblica globale e oggi in Italia si dichiarano chiusi i porti alle navi che salvano i migranti in mare – molti dei quali sono bambini e adolescenti – e negli Stati Uniti il governo separa i bambini dai genitori arrestati dopo aver passato la frontiera messicana e li rinchiude in gabbie di acciaio (per ammissione della stessa amministrazione Trump, solo dal 19 aprile al 31 maggio 2018, 1995 minori sono stati separati dai propri genitori: cfr. J. Hirschfeld Davis, *Separated at the Border From Their Parents: In Six Weeks, 1,995 Children*, in *New York Times*, 15 giugno 2018).

Nell'opinione pubblica è sempre più rara la facoltà di compianto (cfr. M. Massari, *Il corpo degli altri. Migrazioni, memorie, identità*, Orthotes, Napoli, 2017). Quelle di questi bambini sono “vite di scarto”, “indegne di lutto”, che solo alcune narrazioni artistiche riescono a far sentire vicine a un pubblico, purtroppo, ristretto. “Migranti”, “clandestini”, “rifugiati” sono le parole di una retorica “anti-umanitaria”, collegata a un immaginario razzializzato. Quando si parla di immigrazione i minori sono menzionati solo in casi particolari. Eppure, secondo Unicef, nel 2016, 28 milioni di bambini (uno su 80) vivevano lontano dalla loro terra perché costretti a emigrare. Questo dato include 12 milioni di bambini rifugiati e richiedenti asilo e 16 milioni di bambini che hanno dovuto migrare all'interno dei loro paesi a causa di conflitti e violenza (Unicef, 2018, p. 2). Nel discorso pubblico, tuttavia, parole familiari come “bambini”, “bambine”, “ragazze” e “ragazzi”, ma anche “donne”, “uomini”, “persone”, sono evocate solo marginalmente. Fra “noi” e “loro” non c'è alcuna condivisione e dunque non può neppure esserci pietà. Dovremmo allora tornare a pensare che, sì, i bambini migranti non sono “figli nostri”, non però perché siano diversi dagli italiani *iure sanguinis* o dai giovani europei, ma perché, come recitano i versi di Khalil Gibran – non a caso ripresi in un noto libro da Gian Paolo Meucci, uno dei padri della riforma del diritto processuale minorile italiano –, tutti i figli “non sono nostri”, sono il futuro dell'umanità e «le loro anime dimorano nella casa del domani» (K. Gibran, *Il profeta*, Gingko Edizioni, Molinella (Bo), 2017, cap. 4). Ed è anche per questo, oltre che per la condizione di particolare vulnerabilità [cfr. VULNERABILITÀ] in cui si trovano, che è nato il diritto internazionale dei diritti umani.

2. Che cosa significa essere un bambino o una bambina e migrare? Significa lasciare la propria casa, i luoghi cari in cui si parla la lingua nativa, gli amici, i parenti, per cercare una vita migliore. Talvolta vuol dire inse-

guire un sogno, talaltra solo cercare di sopravvivere. Spesso migrare è necessario per ricongiungersi con uno o con entrambi i genitori, che hanno “lasciato indietro i figli”.

Quello al rispetto della vita familiare è per ogni essere umano un diritto fondamentale (cfr. in part. artt. 12 e 16 della “Dichiarazione universale dei diritti umani” e art. 8 della “Convenzione europea dei diritti umani”) e lo è, a maggior ragione, per i minori (cfr. “Convenzione Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”, in part. artt. 8, 9, 10 e 16). La via per il ricongiungimento è però piena di ostacoli, che derivano dall’orientamento restrittivo delle politiche migratorie di molti paesi. Perché il ricongiungimento possa essere autorizzato, si deve ad esempio dimostrare di avere un certo reddito e di disporre di un alloggio considerato adeguato. Le procedure sono complicate e costose. Le prassi non sempre lineari. I tempi di attesa si dilatano per anni, anni che sono fondamentali nella formazione della personalità di bambini e adolescenti e per il mantenimento dei legami affettivi. In alcuni paesi non solo il ricongiungimento familiare di minori provenienti dall’estero è difficile, ma lo Stato interviene per separare le famiglie, prevedendo ad esempio – come negli Stati Uniti – la possibilità di rimpatriare i genitori “irregolari” di bambini che hanno la cittadinanza.

Come ha sostenuto Jacqueline Bhabha, c’è una tensione endemica fra la responsabilità di difendere l’unità familiare e una concezione della sovranità che considera l’immigrazione contraria all’interesse nazionale. Eppure proprio questi minori, insieme a quelli che nascono da genitori immigrati, sono il futuro delle società di arrivo, consentono la sostituzione demografica e arricchiscono i paesi, dal punto di vista tanto economico quanto sociale e culturale. In Italia, ad esempio, risiede oltre 1 milione di minori stranieri (cfr. Fondazione Ismu, dati riferiti al 2017) e più del 9 per cento dei bambini iscritti a scuola è di nazionalità straniera (Miur Statistica e Studi, 2017, p. 8). Questi bambini e adolescenti, pur essendo spesso nati o giunti da piccoli in Italia e sentendosi italiani, faticano a ottenere la cittadinanza – per richiedere la quale devono attendere di aver compiuto la maggiore età – e, anche per questo motivo, sono vittime di una serie di “discriminazioni legali” [cfr. DISCRIMINAZIONI] che rendono più difficile il loro percorso di crescita e di formazione. Una concezione etnocentrica del legame fra territorio e popolazione ha fino ad oggi impedito che si trovassero percorsi più celeri e meno onerosi – sia sul piano burocratico che sul piano economico – di acquisizione della cittadinanza.

3. Non tutti i minori viaggiano con la famiglia o per ricongiungersi a essa (si deve segnalare che sempre più spesso giungono in Europa donne incinte; alcuni bambini nascono durante il viaggio: si tratta spesso di figli concepiti a causa di violenze sessuali subite). I bambini e le bambine più sfortunati viaggiano da soli, seguendo rotte pericolose e affidandosi a facilitatori o trafficanti. Con il termine “facilitatore” mi riferisco a persone che si incaricano di portare i migranti a destinazione dietro il pagamento di ingenti somme di denaro (“smugglers”). I soldi sono pagati dalle famiglie, ma spesso il migrante – adulto o minore – rimane, almeno in parte, debitore nei confronti del facilitatore e deve ripagarlo attraverso un lavoro da svolgere in condizioni di sfruttamento. Il confine fra facilitatori e trafficanti – ossia coloro che forzano i minori a emigrare per poterli sfruttare (“traffickers”) – è dunque labile (cfr. “Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale” e Protocolli aggiuntivi).

Talvolta i bambini e le bambine cercano i propri parenti o qualche contatto nel paese di destinazione, talaltra cercano delle opportunità di educazione e di lavoro, senza avere un chiaro progetto migratorio (cfr. L. Re, *Il trattamento degli esclusi: i minori stranieri detenuti in Italia*, in G. Campesi, L. Re, G. Torrente [a cura di], *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L’Harmattan, Torino, 2009, pp. 52-84). Per il diritto internazionale, dell’Unione e nazionale, sono “minori stranieri non accompagnati”. In alcuni casi viaggiano con altri bambini, in altri sono inseriti in reti di sfruttamento che li “recuperano” una volta entrati nello Stato di destinazione, facendoli “sparire” dai centri dove sono accolti. Queste reti possono essere di tipo familiare, oppure possono essere gestite dalla criminalità organizzata che impiega questi bambini e adolescenti nella micro-criminalità, nel lavoro forzato e nel mercato della prostituzione.

Il genere gioca un ruolo importante nel favorire l’ingresso nei circuiti dello sfruttamento. Secondo Unicef nel 2014, anno dell’ultima ricerca approfondita in materia, erano 63.000 i minori identificati come vittime di traffico in 106 paesi e territori del mondo. I bambini sono il 28 per cento del totale delle vittime di traffico identificate (il 20 per cento sono bambine e l’8 per cento maschi). In alcune regioni del mondo, quali l’Africa subsahariana, il Centro-America e la regione caraibica, i due terzi delle vittime di traffico sono bambini (cfr. Unicef, *A Child is a child. Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, Unicef, New York, May 2017, pp. 34-37). Le cifre sono sottostimate a causa della difficoltà a identificare le vittime di tratta [cfr. TRATTA/SCHIAVITÙ].

4. Il numero dei minori stranieri non accompagnati che viaggiano nel mondo è in crescita. Secondo Unicef almeno 300.000 bambini non accompagnati sono stati censiti in 80 paesi nel 2015-2016, un numero cinque volte maggiore di quello registrato solo cinque anni prima. Anche in questo caso le cifre sono sottostimate. Nel 2017 sono giunte in Italia via mare 119.369 persone, tra queste, 17.373 minori. La maggior parte di loro (ben 15.779) ha viaggiato da sola (cfr. Save the Children Italia, *Atlante dei minori stranieri non accompagnati. Crescere lontano da casa*, Save the Children Italia Onlus, Roma, 2018, pp. 20-21). Più di un migrante su dieci (il 13,2%) era dunque un bambino o una bambina che ha affrontato il viaggio senza il riferimento di un familiare adulto.

Come in altri paesi europei, così anche in Italia, i minorenni che entrano nel territorio non possono essere espulsi e sono ospitati, fino al compimento della maggiore età, in strutture di accoglienza [cfr. OSPITALITÀ e PROSSIMITÀ/ACCOGLIENZA]. Alla fine del 2017 tali strutture ospitavano 18.303 minori. Solo il 3,1 per cento dei minori stranieri non accompagnati identificati era affidato a famiglie. Le bambine e le ragazze erano meno dei maschi (erano il 6-7 per cento dei minori stranieri accolti in Italia). Come sottolinea *Save the children Italia*, colpisce il fatto che esse provenissero prevalentemente dalla Nigeria e dalla Eritrea, al pari della maggioranza delle donne adulte giunte in Italia via mare. È probabile che questa provenienza sia collegata alle reti criminali che organizzano la tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione. Alla luce di ciò, è ancora più allarmante il dato che molte ragazze e ragazzi abbandonino i centri di accoglienza rendendosi irreperibili. Nel 2017 risultavano irreperibili quasi 6.000 minori stranieri non accompagnati precedentemente accolti in Italia, 2440 dei quali avevano fatto perdere le loro tracce nel corso dell'anno. La percentuale delle ragazze fra questi minori è alta (erano il 10,4% del totale degli irreperibili) ed è questo un ulteriore indizio della esistenza di un mercato della prostituzione basato sulla tratta [cfr. TRATTA/SCHIAVITÙ].

Non è solo il caso dell'Italia. Il numero di minori stranieri non accompagnati che divengono "invisibili" per le istituzioni è alto in tutta Europa. Nel 2016 ha avuto ampia risonanza l'intervista rilasciata al settimanale *The Observer* da Brian Donald, *chief of staff* di Europol, secondo il quale queste "sparizioni" erano legate a una infrastruttura criminale pan-europea che gestiva i minori. La stessa Europol stima che almeno il 20 per cento dei "facilitatori" sia legato alle organizzazioni di trafficanti di esseri umani. Sono dati molto preoccupanti, che tuttavia non devono far dimenticare

come bambini e ragazzi facciano perdere le loro tracce anche a causa delle carenze del sistema di accoglienza. I centri dove sono ospitati, infatti, sono spesso lontani dal garantire loro possibilità educative e dall'offrire opportunità per integrarsi nella società di arrivo. I minori, soprattutto adolescenti, tendono a non fidarsi degli attori istituzionali [cfr. STATO] e a vivere l'accoglienza come un momento di passaggio obbligato, quando non un vero e proprio ostacolo nel percorso verso l'attuazione del disegno – più o meno preciso – che avevano immaginato alla partenza.

Le recenti accuse nei confronti della polizia francese, relative a maltrattamenti perpetrati nei confronti di minori migranti (cfr. Oxfam, *Se questa è l'Europa. La situazione dei migranti al confine italo-francese di Ventimiglia*, Oxfam international, June 2018), sono solo il caso più evidente di un sistema di intervento che, anche quando non viola direttamente i diritti dei bambini, non è ispirato a procedure *child-friendly* ed è orientato da obiettivi di controllo più che da finalità di tutela. Per quanto concerne l'Italia, va rilevato che un passo avanti significativo in direzione della protezione dei minori stranieri non accompagnati è stato fatto con l'adozione della legge n. 47 del 2017, recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Fra le previsioni della legge è la possibilità che il minore sia assistito da un tutore volontario, che opera, con un'apposita formazione, sotto la guida del Tribunale dei minorenni.

L'elevato numero di "sparizioni" di bambini non accompagnati accolti in Italia dipende anche dal fatto che il nostro è il paese più vicino ai luoghi di partenza ed è percepito da molti come la porta verso l'Europa del Nord. Rilevante è poi il fatto che i paesi che ospitano i minori stranieri non accompagnati concedano per lo più loro solo lo *status* temporaneo di ospiti non espellibili fino al compimento della maggiore età. Molti ragazzi sanno quindi che presto diverranno "irregolari". Essi preferiscono allora proseguire la loro avventura senza il sostegno/controllo delle istituzioni. Infine, anche prima della maggiore età, molte istituzioni nazionali operano nell'ottica di rimpatriare i minori non accompagnati, ricongiungendoli alla famiglia rimasta nel paese di origine. Ciò è quasi sempre contrario al progetto che i bambini – e spesso anche le loro famiglie – avevano concepito quando hanno deciso di affrontare un viaggio costoso e pericoloso. La famiglia, inoltre, non è sempre il luogo degli affetti e della protezione. Molti minori scelgono di migrare per sfuggire a una vita familiare caratterizzata da violenza e povertà [cfr. POVERTA]. Bambini e adolescenti sono spesso affidati ai trafficanti dalla famiglia. Rimandarli indietro significa perciò, in molti casi, esporli al rischio di essere

più volte vittime dei trafficanti, oltre che al rischio di ripetere il viaggio affrontandone di nuovo i pericoli [cfr. VIAGGIO].

5. I sistemi di accoglienza svolgono, dunque, un ruolo ambivalente: accolgono ma solo temporaneamente, considerano i minori migranti più come “migranti minori” che come bambini e adolescenti la cui tutela dovrebbe costituire la priorità. Se la legislazione è in molti casi ambigua – quando non esplicitamente ostile – ancora più inadeguate sono le prassi amministrative e insufficiente è l’offerta di servizi sociali. Come rilevato tanto dai ricercatori, quanto dagli operatori del terzo settore [cfr. TERZO SETTORE], ciò che manca nella maggioranza dei paesi di arrivo è un impegno delle istituzioni a rendere effettivi i diritti dei minori stranieri non accompagnati. Questi, anche quando sono sanciti dalla legislazione nazionale e dalle fonti europee e internazionali, sono largamente disattesi. Le violazioni avvengono per omissione – come nel caso dei minori stranieri non accompagnati che si rendono irreperibili perché non sono stati supportati dalle istituzioni o perché sono catturati dalle reti del traffico di esseri umani – o per commissione – come nel caso della violenza istituzionale (violenza della polizia, detenzioni illegittime, etc.).

Violazioni ed ineffettività devono essere denunciate. Perché questi bambini e bambine siano protetti e perché la loro autonomia sia valorizzata, è tuttavia necessario lavorare anche a un cambiamento culturale. I bambini che migrano non sono un caso particolare di migrazione, una eccezione nella eccezione. Sono uno dei gruppi più vulnerabili di un grande fenomeno storico che è la migrazione dalle zone più povere del mondo a quelle più ricche, dalle zone in cui c’è la guerra a quelle nelle quali si può vivere in pace, dalle dittature verso le democrazie. Governare questo fenomeno è un compito difficile. Le politiche restrittive hanno generato mercati criminali e circuiti di corruzione, alimentati dalla povertà, dalla disperazione, dal sogno di migliorare la propria condizione. Questo non è solo un problema “loro”, un rischio per chi viaggia. È un problema globale che investe le società di arrivo, ne mette a rischio la tenuta sociale e le istituzioni democratiche. Combattere questi mercati e proteggere i migranti, in primo luogo i bambini e le bambine, è un compito che può essere affrontato, però, solo decostruendo il mito dell’invasione, studiando le specifiche dinamiche delle migrazioni, approntando strumenti raffinati di contrasto delle reti criminali e di tutela delle persone migranti, nella consapevolezza che è necessario contemporaneamente operare per un riequilibrio della ricchezza a livello globale. Se ciò non avverrà, non solo continueremo ad

alimentare un sistema coloniale basato sullo sfruttamento delle risorse naturali, economiche ed umane di una parte del mondo [cfr. COLONIALISMO], ma ci lasceremo governare dalla paura, con grave pregiudizio per le conquiste politiche e sociali che – almeno in Europa – credevamo acquisite.

Riferimenti bibliografici

- Bauman, Z., *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Bhabha, J., *Child Migration and Human Rights in a Global Age*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2014.
- Butler, J., *Vite precarie. Contro l'uso della violenza come risposta al lutto collettivo*, Meltemi, Roma, 2004.
- Gibran, K., *Il profeta*, Gingko Edizioni, Molinella (BO), 2017.
- Hirschfeld Davis, J., *Separated at the Border From Their Parents: In Six Weeks, 1,995 Children*, in “New York Times”, 15 giugno 2018.
- Miur, Statistica e studi, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.s. 2015-2016*, marzo 2017.
- Massari, M., *Il corpo degli altri. Migrazioni, memorie, identità*, Orthotes, Napoli, 2017.
- Meucci, G.P., *I figli non sono nostri*, Vallecchi, Firenze, 1974.
- Oxfam, *Se questa è l'Europa. La situazione dei migranti al confine italo-francese di Ventimiglia*, Oxfam international, June 2018.
- Re, L., *Il trattamento degli esclusi: i minori stranieri detenuti in Italia*, in G. Campesi, L. Re, G. Torrente (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan, Torino, 2009, pp. 52-84.
- Save the Children Italia, *Atlante dei minori stranieri non accompagnati. Crescere lontano da casa*, Save the Children Italia Onlus, Roma, 2018.
- Unicef, *A Child is a child. Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, Unicef, New York, May 2017.
- Unicef, *Children on the Move. Key facts and figures*, Unicef, New York, February 2018.

Città

Andrea Bosi

1. La città è la prima ‘frontiera’ di ogni autentica politica d’inclusione. Non il Comune – assunto nella sua dimensione formale, organizzativa e amministrativa – ma appunto la “città” intesa come *contesto* storico, urbano, relazionale, come corpo politico e sociale (si vedano, da ultimo, i contributi raccolti in Labriola G.M. [a cura di], *La città come spazio politico: tessuto urbano e corpo politico, crisi di una metafora*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017).

Nella città è sempre ben visibile l’accoglienza (o la sua negazione) come politica e pratica *situata* e, dunque, sperimentata e vissuta. I fenomeni migratori sono assunti, generalmente, come una sfida globale, che trascende i confini [cfr. CONFINI] nazionali, tuttavia, questo assunto non può mettere in ombra la dimensione locale nella quale essi sono inevitabilmente coinvolti. Lo sanno bene gli operatori sociali, i *policy-maker* e, soprattutto, gli amministratori. Dal punto di vista politico-amministrativo, credo di poter affermare che tre sono le specificazioni che più di tutte, in questa fase storica, dovrebbero accompagnare la parola ‘città’ e la sua idea progettuale (cfr., *ex multis*: P. Ricoeur, *Leggere la città*, a cura di F. Riva, Castelvecchi, Milano, 2013; R. Sennett, *Costruire e abitare: etica per la città*, Feltrinelli, Milano, 2018): *sicura; accogliente; resiliente*.

Proverò a svolgere qualche breve riflessione su ciascuna di queste caratteristiche: lo farò dal punto di vista di chi si trova non solo a vivere in una città ma di chi, ogni giorno, deve assolvere l’impegno, l’onore e l’onere, di amministrarla.

2. La prima esigenza che i cittadini avvertono nei contesti urbani contemporanei, è l’esigenza di sicurezza [cfr. SICUREZZA]: al contempo, il senso di insicurezza è percepito come il nemico per eccellenza di ogni amministrazione. Il tema della sicurezza è vastissimo e appare evidente come meriti, da solo, un’ampia trattazione. Mi limiterò quindi a fornire qualche suggestione su un particolare – e a mio modo di vedere le cose – essenziale percorso per

incrementare la sicurezza nelle città: la progettazione degli spazi pubblici (cfr. V. Nitrato Izzo, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017).

Una buona progettazione e gestione dello spazio pubblico coinvolge anche le comunità locali, genera sicurezza oggettiva e percepita, previene gli elementi di insicurezza: in questa prospettiva essa ha rappresentato, negli anni, uno dei terreni di ricerca e sperimentazione prioritaria delle politiche di sicurezza a Modena (cfr. G. Pighi, *Sicurezza, legalità e coesione sociale: governo locale e prevenzione dell'insicurezza nella politica modenese*, Franco Angeli, Milano, 2006).

Oggi la complessità dei fenomeni sociali e di insicurezza, nonché dei rischi che insistono sullo spazio urbano, esige di focalizzare in maniera ancora più incisiva quali debbano essere le azioni imprescindibili e le linee guida per una buona progettazione/programmazione e gestione/animazione/presidio sociale e manutenzione dello spazio pubblico o aperto al pubblico.

In via generale e nella logica di mettere in atto azioni strutturali per le nostre città, occorre che le linee guida o i criteri di sicurezza con cui devono essere progettati o, più frequentemente, riqualificati gli spazi pubblici, siano individuati direttamente dagli strumenti urbanistici che ogni città adotta. Questi stessi strumenti devono valere anche per gli attori privati al momento delle autorizzazioni per la realizzazione di comparti privati.

Rispetto ai progetti specifici ci sono, a mio parere, due livelli; Innanzitutto le azioni a scala di quartiere: oggi, gli interventi maggiormente significativi riguardano la rigenerazione urbana che in Italia ha ricevuto nuovo impulso grazie ad un bando nazionale (“Programma di interventi sulle periferie”, 2016). Gli interventi di riqualificazione a scala di quartiere sono il contesto ideale per applicare concretamente le norme europee sulla progettazione urbana con criteri di sicurezza, e contestualmente permettono una forte partecipazione della comunità locale che viene attivata a diversi livelli (sia attraverso percorsi partecipativi sia materialmente attraverso la gestione condivisa di alcuni spazi comuni). *ii*) Il secondo livello significativo è quello degli interventi integrati di riqualificazione/manutenzione su microzone di quartiere. Essi rendono immediatamente percepibile da parte della comunità di riferimento gli interventi che migliorano la fruibilità di piccoli spazi e innescano la partecipazione dei cittadini alla loro cura e manutenzione. Anche a questa scala d'intervento però occorre approcciare la questione in maniera integrata, accompagnando gli interventi strutturali con attività di animazione territoriale e presidio sociale, controlli e politi-

che di prevenzione (cfr. G. Pighi, *La sicurezza urbana indivisibile: le politiche locali di prevenzione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2014). In questi microcontesti è anche più facile attivare veri percorsi partecipativi nella scelta di progettualità alternative rispetto alle aree e alle funzioni da riqualificare e spesso emerge che queste progettualità sono in grado di innescare un significativo miglioramento della percezione di sicurezza dei residenti.

Il punto politico ineludibile è che la progettazione degli spazi pubblici finisce con l'essere una scriminante fondamentale rispetto al senso di sicurezza che lo spazio stesso è in grado di ingenerare nei cittadini e, da questo punto di vista, enormi passi sono stati fatti negli ultimi anni. Soluzioni urbanistiche e architettoniche assolutamente diffuse pochi decenni fa oggi non sono più funzionali e gli interventi di riqualificazione/rigenerazione di questa fase storica devono necessariamente fare i conti con le mutate esigenze di coesione urbana.

3. Il tema della sicurezza è strettamente connesso al tema dell'accoglienza [cfr. PROSSIMITÀ/ACCOGLIENZA]. La dinamica dominante con cui un'Amministrazione di una città si deve misurare ogni giorno è certamente la sfida dell'accoglienza rispetto ai numeri di un flusso migratorio che negli ultimi anni è aumentato. Tralasciando tutti i profili di carattere politico, ritengo che a nessuno possa sfuggire come, sul piano di tenuta sociale e di organizzazione di una rete di servizi, una simile sfida impatti significativamente nella vita delle città.

La premessa indispensabile per una piena comprensione del fenomeno migratorio risiede nella capacità di comprendere e accettare le motivazioni che spingono ampie fette di popolazioni ad abbandonare la propria terra e a mettersi in viaggio [cfr. VIAGGIO]. Esse sono molteplici e di diversa natura: la ricerca di una condizione di vita migliore, le scarse prospettive economiche e la durezza della povertà [cfr. POVERTÀ], la necessità di sottrarsi a guerre civili o ai conflitti e, negli ultimi anni, anche i rischi legati ad un sempre più distruttivo cambiamento climatico.

Secondo un recente rapporto della Banca Mondiale, entro il 2050 ben oltre 140 milioni di persone potrebbero essere costrette ad abbandonare le proprie case e le proprie terre a causa dei fenomeni meteorologici estremi. Al centro di tutto deve esservi, da parte degli Stati, il riconoscimento globale del diritto delle persone a migrare (il "diritto al viaggio"), non solo per salvarsi la vita, ma anche per migliorare la propria condizione umana. Contestualmente, ogni Stato coinvolto nella gestione dei cosiddetti 'flussi migratori' deve essere in grado di studiare, disporre e promuovere una se-

rie di politiche attive volte al contrasto alla xenofobia, al razzismo [cfr. RAZZA/RAZZISMO] e ad ogni forma di discriminazione verso i migranti [cfr. DISCRIMINAZIONE].

Va da sé che la dimensione locale – in altre parole, la Città – sia veicolo naturale per la promozione di queste politiche attive. Occorre che le comunità ospitanti, anche e soprattutto grazie ad una forte sinergia con le associazioni del terzo settore [cfr. TERZO SETTORE], in un’ottica di sussidiarietà orizzontale, diventino accoglienti e, riconoscendo l’impatto positivo che i flussi migratori possono avere sul potenziale di sviluppo [cfr. COSTI], siano in grado di ingenerare un circolo virtuoso sia per la vita di queste persone che per il funzionamento stesso della città che li accoglie.

Quello che, ad un livello superficiale di analisi, può essere visto solo come un problema (di consenso, di costi e di gestione), ad un livello più approfondito può rivelarsi un’opportunità di crescita.

L’eventuale successo o fallimento di questa sfida è certamente determinato dalla capacità di promuovere l’inclusione nelle città assieme alla capacità di consentire e incentivare l’accesso all’istruzione, alla formazione, all’alloggio e al lavoro per i cittadini stranieri [cfr. DIRITTI (ACCESSO AI)].

Altra sfida importante per facilitare il processo di inclusione è quella di incoraggiare i migranti che si trovano in una comunità a partecipare attivamente alla vita della comunità stessa.

Non si possono certo nascondere le difficoltà insite in un sistema così complesso di dinamiche che fatalmente si intrecciano con una costante comune a tutti gli enti locali: la grave carenza di risorse per costruire e sostenere i modelli gestionali virtuosi utili ad un’inclusione piena e reale. La sussidiarietà cui accennavo in precedenza (nella sua componente orizzontale con le associazioni del terzo settore) diviene, dunque, essenziale anche nella sua declinazione verticale: essa chiama in causa una pianificazione normativa e finanziaria che coinvolga tutti i livelli dello Stato, in grado di “non lasciare indietro nessuno”.

4. Due importanti esigenze come quelle sopra elencate (sicurezza e accoglienza) trovano naturale sintesi in un concetto che, a seconda del contesto nel quale si trova, assurge a diverse declinazioni e significati: la resilienza. La resilienza, da questo punto di vista, può essere definita come la capacità di un sistema complesso (come certamente è una città) di modificare strutture fisiche e sociali (ma anche prassi amministrative) al fine di assicurare a se stessa di non estinguersi come conseguenza di eventi drammaticamente impattanti (quali cambiamenti climatici e repentini aumenti di