

Normalizzare il fenomeno dell'immigrazione: recensione al libro di Cristina Bertolino sull'accoglienza possibile

di **Donatella Loprieno** – Ricercatrice confermata e professoressa aggregata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università della Calabria

SOMMARIO: 1. La complessità dei fenomeni migratori come sfida alla tenuta degli ordinamenti costituzionali liberal-democratici. – 2. Orizzonti cosmopoliti e orizzonti sovranisti: in media stat virtus?. – 3. La cittadinanza frammentata e da ricomporre. – 4. La buona accoglienza è possibile.

1. La complessità dei fenomeni migratori come sfida alla tenuta degli ordinamenti costituzionali liberal-democratici

A più di venti anni dalla prima disciplina organica sulla condizione giuridica dello straniero (d.lgs. n. 286/1998), che pure interveniva con ritardo su questioni di rilievo politico-istituzionale di indiscutibile importanza, siamo ancora ben lontani dal considerare (e gestire) i fenomeni migratori come un dato strutturale e ordinario delle società contemporanee. Molto utile, dunque, appare la monografia di Cristina Bertolino su *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L'accoglienza possibile* (G. Giappichelli Editore, Torino, 2020, pp. IX-197) che, già nel titolo, prefigura una chiara opzione metodologica e un posizionamento di senso.

Nella lunga e articolata premessa, l'Autrice sottolinea come la discussione politica e, più in generale, pubblica sulle immigrazioni e sulla condizione dello straniero (quali che ne siano le ragioni, economiche o politiche, del migrare) sia nel fondo inquinata da due interpretazioni opposte

e conflittuali: una di incondizionata apertura all'accoglienza verso chi fugge da condizioni di evidente deprivazione (economica e/o di godimento dei più basilari diritti e libertà) e, l'altra, di preclusione verso ogni possibile 'contaminazione' tra una presunta comunità di nazionali e chi prova ad attingere il territorio italiano alla ricerca di migliori condizioni di vita. Questa "polarizzazione" di vedute, tuttavia, potrebbe trascinare il o la studiosa dei fenomeni migratori verso il piano inclinato dell'etica e della morale laddove, invece, per l'Autrice occorre rimanere ancorati al dato costituzionale nelle sue componenti (inter alia) del pluralismo, della coesione e della convivenza sociale. Lo sguardo rivolto allo spazio statale, a ciò che avviene (e che potrebbe e dovrebbe avvenire) nel territorio italiano, separato ma non blindato da frontiere terrestre e marittime, è una prospettiva che l'Autrice adotta nella consapevolezza della illusorietà di un governo globale delle migrazioni in grado di riconoscere e garantire uguali diritti e uguali libertà a tutti gli abitanti della sfera terracquea o, meglio, a quelli che hanno avuto in sorte di nascere in luoghi meno fortunati dei nostri. Neanche il livello, pur certamente avanzato, dell'Unione europea e delle sue istituzioni (complici anzitutto le torsioni egoistiche di alcuni Stati membri) pare, oggi, in grado di dare un senso e un contenuto 'solido' al principio della solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità di cui pure si statuisce nell'art. 80 TFUE.

A fare da sfondo vi è il timore, da molti avvertito nell'opinione pubblica e amplificato da certune formazioni politiche che sulla xenofobia hanno costruito il proprio consenso elettorale, che l'intensificarsi delle migrazioni verso l'Europa, e in Italia in particolare, possa accelerare i processi che, dal di dentro e da fuori, starebbero erodendo gli elementi costitutivi stessi dello Stato (sovranità, territorio e cittadinanza). Uno dei portati del timore ora richiamato è la reiterata insistenza sul binomio immigrazione/insicurezza che, nelle ultime due decadi, ha 'intossicato' il dibattito in materia di politica immigratoria e di politiche per gli immigrati e, di conseguenza, ha impresso una marcata venatura securitaria alla normativa di settore.

La scomposizione del binomio immigrazione/(in)sicurezza per provare ad indagarne i due monomi e ricomporli, fuggendo il rischio di cadere in una "confusione concettuale" è la questione che l'Autrice pone al centro dell'attenzione nel primo capitolo. Correttamente si osserva come da molti anni la narrazione prevalente in materia di immigrazione abbia insistito sul nesso (presunto) tra la percezione di una diffusa insicurezza e l'aumentata presenza, sul territorio, di cittadini di paesi terzi. A ciò si aggiunga la percezione, sensibilmente più alta rispetto alla realtà, circa il numero di

cittadini stranieri in Italia che finiscono per assumere lo scomodo ruolo di capri espiatori: sarebbero essi la principale causa del collasso del sistema socio-assistenziale.

A seguito di una puntuale ricostruzione storico-normativa della funzione di pubblica sicurezza, che resta altro rispetto alla sicurezza pubblica, l'Autrice mette in dubbio la sovrapposibilità piena tra la pubblica sicurezza e l'immigrazione pur rilevando come ci siano aree (controllo dei confini e del territorio) in cui le due 'questioni' si intersecano. In più, la progressiva securitizzazione della risposta statale in ordine alle politiche migratorie, per una eterogenesi dei fini, ha nel fondo ingenerato una più marcata insicurezza e intaccato il principio della certezza del diritto. Coerentemente con quanto la dottrina maggiormente attenta al tema ha rilevato, la disordinata stratificazione delle norme sulla condizione giuridica dello straniero (si pensi soltanto alla sequela dei c.d. decreti sicurezza) ha tendenzialmente comportato una precarizzazione della stessa e l'aumento dei casi di irregolarità del soggiorno.

Particolarmente meritevole appare la scelta di sottolineare, in particolare, due aspetti inerenti alle normative che hanno fatto della endiadi sicurezza/immigrazione il loro baricentro. Anzitutto, la logica accentratrice delle stesse ha messo in sordina il principio di leale collaborazione con gli enti territoriali substatuali che, in quanto componenti della Repubblica, sono espressione del pluralismo e hanno mostrato (perlomeno in alcuni casi) di saper agire politiche per l'immigrazione più aderenti al dato costituzionale. In secondo luogo, l'Autrice sottolinea la distorsione che il reiterato uso della decretazione d'urgenza ha ingenerato sulla percezione stessa del fenomeno migratorio. Questo, a più di quaranta anni e cioè da quanto siamo diventati terra di immigrazione e non più di emigrazione, richiederebbe l'uso ragionato e accorto di uno strumentario normativo 'ordinario' capace di cogliere le sfide e innovare istituti dalla più che dubbia efficacia (come, ad esempio, il sistema delle quote).

2. Orizzonti cosmopoliti e orizzonti sovranisti: in media stat virtus?

La domanda cui si prova a rispondere nel secondo capitolo (dotto, ricco ed articolato) è se all'immigrazione, nelle sue diverse componenti (economiche, politiche e diremmo anche 'miste'), possa essere o meno ascritta (anche) la colpa di determinare una «irrimediabile privazione di senso e la crisi della sovranità e del suo esercizio, oppure se questa resti immutata» (p. 51). Il

posizionamento mediano dell'Autrice tra le due opposte direttrici di pensiero (apertura incondizionata delle frontiere e, conseguente, dissoluzione della forma statale; blindatura delle frontiere e, conseguente, svilimento dei principi e dei valori delle democrazie pluraliste contemporanee) consegue ad una “spassionata” disamina delle principali tesi riconducibili al c.d. cosmopolitismo (da Kant a Derrida, da Arendt a Carens, da Oberman a Nussbaum fino alla democrazia cosmopolita di Held e Archibugi e alle iterazioni democratiche di Benhabib) e al c.d. comunitarismo o sovranismo.

Dal punto di vista di chi scrive, proprio l'aver insistito sul pensiero degli autori da iscrivere a quest'ultimo filone è particolarmente pregevole perché l'Autrice rifugge dalla tentazione di farsi guidare dal suo afflato etico per indossare i panni, non sempre comodi, della costituzionalista. Della teorica di Walzer, pertanto, si sottolinea come il diritto di immigrare si scontra con il diritto primigenio della collettività politica di tutelare la propria integrità e di salvaguardare la propria identità non mancandosi, ovviamente, di sottolineare le plausibili critiche cui tale ragionamento è andato incontro. Con riguardo al “diritto di escludere” di Hellman si rileva come questo si fonderebbe sulla piena potestà degli Stati di adottare politiche immigratorie, sulla libertà di associazione e sul correlato diritto di decidere con chi e a quali condizioni ‘associarsi’. Più interessante appare, invero, la posizione di Miller non fosse altro per una certa sua ascendenza sulle versioni italiane ed in salsa leghista del sovranismo. Lo Stato, in virtù degli obblighi internazionali, non potrebbe ledere i diritti fondamentali dello straniero ma per far ciò è sufficiente non adoperarsi per danneggiarlo. Qualora si opti per una parziale apertura delle frontiere, e selezionando quali stranieri (per affinità politico-culturali) ammettere sul proprio territorio, lo Stato dovrà ottenere il consenso esplicito dei propri cittadini (in un una sorta di permanente plebiscito?).

Una ulteriore serie di argomentazioni sulla pericolosità delle migrazioni attiene alle ripercussioni che esse avrebbero sui già deboli sistemi di welfare state, da intendersi come sistemi pensati per i componenti della comunità politica e perimetrati da precisi confini territoriali. Non si manca di sottolineare, al proposito, come questa idea di welfare state si discosti sensibilmente rispetto al modello di Stato sociale (la democrazia emancipante) delineato da padri e madri costituenti.

I migranti e le migranti che “bruciano le frontiere” spesso vengono accusati di “violare” i confini statuali per attingere, o almeno per provarci, il territorio dello Stato medesimo. Al pari degli altri elementi (classici) costitutivi dello Stato (sovranità e cittadinanza) anche del territorio non può più darsi una interpretazione esclusivamente statica nei termini classici di “ambito di signoria”. A

fronte di una serie imponente di mutamenti che paiono sgretolare il potere di controllo dello Stato sul proprio territorio, tuttavia, essa non pare aver sradicato il legame (ontologico) dei pubblici poteri e dei cittadini con lo stesso. Una delle manifestazioni di questa persistenza consistenza del territorio è che le istituzioni statali continuano a svolgere la funzione di determinazione e di garanzia dello status degli stranieri: chi ammettere e se ammetterli, quando e come ammetterli e, eventualmente, respingerli o allontanarli. Si potrebbe obiettare che non per tutti i migranti esista il diritto incondizionato dello Stato ad ostacolarne l'accesso al territorio ma, nella realtà tragica di questi anni, ai richiedenti protezione internazionale viene, di fatto, spesso impedito di attingere il territorio e, dunque, il principio del non-refoulement appare come un simulacro di una promessa di umanità che, i più, non vogliono mantenere.

3. La cittadinanza frammentata e da ricomporre

Al fine di indagare le inevitabili trasformazioni che le migrazioni hanno (im)posto alla cittadinanza, l'Autrice procede alla scomposizione della stessa nelle due declinazioni di cittadinanza giuridica e cittadinanza sociale tra dimensione verticale ed orizzontale della stessa. Anche in questa circostanza, l'opzione metodologica prescelta è quella di non accedere alle opposte estremizzazioni, provandosi a mitigare la durezza della cittadinanza giuridica e rivitalizzandola alla luce dei principi emancipanti della prima parte della Costituzione repubblicana. Di conseguenza (e quasi naturalmente), l'attenzione viene posta sulla ripartizione delle competenze tra lo Stato (cui pertengono le politiche dell'immigrazione) e le Regioni (cui compete un ruolo affatto secondario nelle politiche per l'immigrazione) specie a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione. E bene fa l'Autrice a sottolineare che il nuovo (si fa per dire, visto che oramai ha compiuto due decenni) art. 118, co. 3, Cost. riconosce la necessità di un coordinamento statale nell'ambito dell'immigrazione e dell'ordine pubblico e della sicurezza. In questo settore, infatti, forte è la "necessità di contemperare esigenze di unità e sovranità statale con il pluralismo delle decisioni legislative, e come vi sia un intreccio funzionale di competenze statali, regionali e locali, che potrebbe trovare composizione solo attraverso forme di coordinamento organico e/o procedimentale" (p. 123). E, purtroppo, il rinnovato protagonismo delle Regioni non sempre è andato nella direzione di un ampliamento delle prestazioni che sostanziano la cittadinanza sociale

degli stranieri. Complice anche il prolungarsi di una crisi economica che ha aumentato il novero dei soggetti (cittadini e non) posti in condizione di deprivazione materiale e immateriale (non liberi, dunque, dal bisogno), forte è stata la tentazione per alcune Regioni (ed enti locali) di escludere dal novero delle prestazioni sociali soprattutto (ma non solo) gli stranieri utilizzando il grimaldello della residenza qualificata e/o continuativa. Cittadinanze regionali e locali, dunque, talora più escludenti della cittadinanza giuridica su cui, a più riprese, è intervenuto il Giudice delle leggi provando ad individuare il giusto equilibrio tra ciò che costituzionalmente è dovuto, in termini di godimento dei diritti fondamentali, e ciò su cui si può soprassedere. Nel ricostruire il (non sempre lineare) cammino della Corte costituzionale, l'Autrice vi rintraccia il tentativo di identificare una cittadinanza sociale unitaria scolpita nella trama dei principi e dei valori costituzionali, ma aperta alle declinazioni del pluralismo e delle autonomie.

Ma, e la domanda pare assai opportuna, è sufficiente per la realizzazione di una effettiva unità della e nella cittadinanza sociale che a farsene carico sia la sola Corte costituzionale? O, piuttosto, è da auspicare un indirizzo politico, statale e regionale, che guardi alla cittadinanza attraverso il prisma dei principi e dei valori della Costituzione? Ciò sarebbe possibile attraverso un mutamento di senso tanto dell'elemento territoriale che di quello inerente alla cittadinanza, arricchendone il contenuto e, nel fondo, preparando un terreno più accogliente dove far prosperare condizioni di eguaglianza, dignità e solidarietà per tutti e tutte.

4. La buona accoglienza è possibile

Particolarmente apprezzabile, a mio parere, è lo sforzo che guida l'Autrice, lungo tutto il suo lavoro verso il necessario (e auspicabile) mutamento di senso della cittadinanza e del territorio per le sue ricadute non tanto e non solo per le persone che giungono qui da un 'altrove' per migliorare le proprie condizioni di vita quanto per chi cittadino lo è, almeno formalmente, già. Ciò per provare ad arginare lo smarrimento del senso di appartenenza alla comunità umana di ognuno di noi, a prescindere dallo status di cittadinanza e anche della regolarità e/o irregolarità del soggiorno e dell'ingresso del diverso da noi. Il territorio non può più essere mero oggetto di potestà sovrana e lo Stato non è più libero di considerarsene il padrone indiscusso. Esso può (e deve per mantenere fede alle premesse e alle promesse del principio personalista di cui all'art. 2 Cost.) farsi strumento di

integrazione per quanti vi nascono e per quanti lo scelgono, consapevolmente o meno, come luogo di destinazione, terra eletta ed elettiva. Questo percorso di (ri)scoperta del senso di vivere insieme necessita, però, di prendere molto sul serio il dovere di solidarietà che è altro, mi si consenta, dal buonismo di cui solitamente si taccia chi nell'altro non vede un nemico ma un simile (nonostante e grazie alla sua diversità). La cittadinanza significa anche "assumersi il compito di contribuire alla realizzazione del chiaro progetto politico di società politica inscritto nella Costituzione" (p. 163) ove la dignità della persona umana non è un orpello cui fregiarsi ma valore fondante e fondativo. Solidarietà implica anche accogliere perché, e di questo l'Autrice è convinta, solo attraverso l'accoglienza (che non è apertura incondizionata e dismissione utopistica dei confini) si propizia la convivenza e la coesione sociale e politica.

Così argomentando anche il territorio, nelle sue articolazioni centrali e ancor più autonomistiche, può divenire "luogo e spazio di accoglienza" e laboratorio di democrazia partecipante. Progetto ambizioso per il cui invero, si fa notare, occorrerebbe concretizzare almeno tre direttrici. In primis, rintracciare uno spazio collaborativo d'interazione tra le componenti della Repubblica che potrebbe esser quello del momento della determinazione condivisa dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici. In secondo luogo, dopo la co-identificazione di tali livelli garantirli effettivamente con adeguate risorse finanziarie, umane e strumentali. Infine, provare a tornare a riflettere sul sistema dei partiti e della rappresentanza territoriale in merito alla rivitalizzazione delle autonomie regionali. Così immaginati, i territori sub-statali potrebbero essere messi in grado di valorizzare le differenze e attivare, ove deboli, e potenziare, ove già presenti, i meccanismi della solidarietà orizzontale.

Non si tratta, e questo l'Autrice lo sa bene, di una pagina in bianco da scrivere ex novo. Un modello di accoglienza integrata e solidale esiste ed opera, pur tra molte difficoltà perché fagocitato dalla logica emergenziale e della ordinaria straordinarietà, da almeno un ventennio ed è riuscito mirabilmente a fondere le due dimensioni della sussidiarietà (verticale e orizzontale). Ci si riferisce, ovviamente, al Sistema SPRAR-SIPROMI, ora SAI che ha, specie in alcune Regioni del Mezzogiorno, dato prova che accogliere integrando, accogliere per potenziale i welfare locali, accogliere per accompagnare i processi di autonomizzazione delle persone, accogliere per ridare pienezza alla cittadinanza non solo è possibile ma è uno dei modi per attuare la Costituzione repubblicana.