

Elvezia Ciafaloni

La “fortezza Europa” e i “saltatori di muri”.**Leggi e frontiere tra il progetto di Legge Contri e la Carta di Lampedusa.**

Il referendum sulla limitazione dell'ingresso di cittadini europei in Svizzera, approvata a stretta maggioranza, è solo un episodio della tendenza alla chiusura della “fortezza Europa” verso l'esterno e dei singoli paesi verso tutti gli altri cominciata nel 2001, con l'attentato alle torri gemelle (in Italia, come vedremo, anche prima), rafforzata dalla crisi economica e tutt'altro che conclusa.

La Svizzera non fa parte dell'Unione europea, ha consentito l'accesso illimitato agli europei solo in base ad accordi bilaterali, non è detto che possa e voglia davvero aprire un contenzioso con la UE quando dovrà tradurre il risultato del referendum in norme applicative, non fa che seguire una tendenza culturale ed emotiva che ha portato molti paesi membri ad applicare tutte le limitazioni consentite e a cercare di prorogarle anche oltre le date previste dagli accordi, come il Regno Unito ha cercato di fare, non senza polemiche, tra dicembre e gennaio. Non è un'eccezione; è la regola. Del resto la Confederazione non ha una storia di apertura. L'enfasi sull'alto numero di stranieri in Svizzera di molti commentatori italiani, che testimonierebbe la tradizionale apertura, è un errore di prospettiva. La Svizzera ha, insieme alla Danimarca, ma da assai più tempo, una delle legislazioni più restrittive sulla cittadinanza. Si è cittadini del Comune, e in quanto tali del Cantone, e in quanto tali della Confederazione. Lo si è in quanto figli di un cittadino di quel Comune. Nel caso di matrimoni misti, solo la discendenza dalla madre, che è certa, consente la trasmissione. Non è il caso di entrare negli infiniti dettagli delle norme, che ho scorso per aggiornarmi. La naturalizzazione, cioè la acquisizione della cittadinanza per i non cittadini, può avvenire solo su richiesta, dopo 12 anni di residenza regolare certificata, solo se si conosce bene la lingua, se si sono frequentate le scuole, se ci sono prove di integrazione. Non si tratta cioè di un diritto ma di una concessione, che può essere sempre arbitrariamente negata, come del resto in Italia. Non stupisce che si possa vivere e lavorare in Svizzera per generazioni e generazioni senza diventare cittadini, anche per evitare il servizio militare; che ci siano controversie in atto; che i commenti sui siti dove si possono consultare le norme siano polemici e rivendicativi o astiosi e sprezzanti. Non stupisce neppure che ci siano, nelle città, percentuali di stranieri tra le più alte in Europa. Se si applicassero in Francia, che ha norme fondate sullo *ius soli* (la cittadinanza del posto in cui si nasce, con qualche condizione) le norme della Svizzera, ci sarebbero percentuali di stranieri assai più alte di quelle della Confederazione. La Svizzera concede però molti diritti ai residenti stranieri, di cui riconosce pienamente l'esistenza, incluso il voto alle elezioni cantonali, cosa che del resto è interesse condiviso dei cittadini e dei residenti in un paese che non vive solo di agricoltura e allevamento ma anche e soprattutto di commerci, turismo, ricerca, banche, finanza in generale. Le norme sull'ingresso e la residenza sono molto restrittive e applicate molto rigidamente, più che in Italia, che ha avuto negli anni scorsi un modesto flusso di irregolari espulsi dalla Svizzera (di rimbalzo, per così dire), che hanno trovato più facile vivere da irregolari qui che in Svizzera. E' una situazione che nella realtà può variare dalla estrema apertura di fatto alla più crudele chiusura in momenti di emergenza. A Ginevra, che ha qualche tradizione propria di universalismo e di rigore e ha votato *contro* la limitazione, che ospita il CERN ed Enti, incontri e trattative internazionali, è normale abitare nel Giura (in Francia, con bei paesi e prezzi bassi) e lavorare in città. Ci si può chiedere se ci sia davvero una frontiera. A Chiasso, alla frontiera tra l'Italia e il Canton Ticino, che ha votato *per* la limitazione, con i frontalieri, le residenze di comodo, il contrabbando di valuta, le cose vanno diversamente. Per gli ebrei in fuga dall'Italia e dalla Germania durante la guerra la frontiera si rivelò spesso invalicabile e mortale.

In generale le legislazioni dei singoli paesi europei sugli stranieri e i profughi hanno tutte seguito, in ritardo e con molta doppiezza, il mutamento delle situazioni economiche locali e delle oscillazioni tra le ondate di universalismo e particolarismo, pluralismo e conformismo, che abbiamo visto succedersi negli ultimi decenni. Ci sono stati momenti in cui nessun rispetto della differenza dell'altro – culturale, religiosa, fisica – sembrava sufficiente e momenti, come quello attuale, in cui nessuna uniformità, prossimità, somiglianza, sembra garantire l'inclusione. Bastano le differenze di opinione per rendere sospetti. In quanto ai profughi, come scrive Christopher Hein, responsabile per i rifugiati in Italia, le norme sono sempre scritte sulla emergenza precedente. E rispondono sempre al desiderio non detto di ammetterne quanti meno è possibile, al costo più basso possibile.

In questo momento, con le fughe di massa da paesi sconvolti dalle guerre civili o oppressi da dittature sanguinose, a volte da paesi in cui si è immigrati, come la Libia, con le pulizie etniche e le persecuzioni religiose, la richiesta di dimostrare la persecuzione individuale e, se non si è in grado di farlo, il rimpatrio nel paese di provenienza, sono pura assurdità. Quale paese di provenienza? La Libia dove lavoravi e dove, durante la guerra civile, ti hanno caricato a forza su un gommone per fare un dispetto agli italiani? Il paese dell'Africa centrale da cui sei fuggito in Libia perché ammazzavano quelli che parlano come te o che hanno la tua stessa religione? Dove ti hanno ammazzato la famiglia?

Da più 10 anni le condizioni dei migranti sono peggiorate in Europa (in Italia da 20). Sono peggiorate le leggi e la loro applicazione. Sono nati o si sono rafforzati nazionalismi e localismi. E' cresciuta la xenofobia. È diventata timorosa e, soprattutto, confusa, la reazione alla persecuzione dello straniero. Le istituzioni sembrano addormentate. I giovani italiani hanno, in maggioranza, troppi guai propri per spendere energie e intelligenza a difesa degli altri. Venti anni fa eravamo, giustamente, scandalizzati dalla possibilità di contenimento fino ad un mese nei Centri di Permanenza Temporanea (CPT) e sostenevamo che per l'identificazione e la ricerca di un paese di provenienza, in pratica, due settimane erano più che sufficienti. Oggi gli stranieri senza documenti vengono trattiene nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) fino a 18 mesi. E non si discute più di regolarizzare, integrare, istruire.

Ma non mancano eccezioni. Molti sono i giovani volontari e le associazioni di aiuto ai migranti. Un gruppo di giovani, in mezzo al Mediterraneo, a Lampedusa, ha stilato una Carta dei diritti, che almeno pone i problemi. Cercherò di tracciare un quadro dei mutamenti, quasi sempre drammatici peggioramenti, delle situazioni; di confrontare alcune proposte di legge di ieri con quelle di oggi; di suggerire qualche criterio, qualche principio, per andare avanti.

1. Evoluzioni ed involuzioni delle norme sulla cittadinanza e sugli stranieri in Europa

Per evitare un eccesso di dettaglio o di approssimazione nello scritto rimando al primo dei due link in fondo: *La cittadinanza in Europa* di Deborah Erminio, Action Research for Co-development.

Alcune caratteristiche sono rimaste, come l'apertura della Francia che mantiene lo *ius soli* e quella relativa del Regno Unito, che è chiuso all'Europa, ma aperto al Commonwealth, e non lesina certo i permessi di soggiorno ai ricchi, di qualsiasi provenienza. Come fanno anche i paradisi fiscali, come il Lussemburgo. Anche l'Austria, che ha avuto i tempi più lunghi d'Europa (40 anni) per le naturalizzazioni, è invece aperta per chi ha "legami particolari" con il paese, cioè per gli ex-sudditi degli Asburgo. La zona della stazione da cui partiva l'Orient Express non parla tedesco, è mista quanto Londra, ma assai meno colorata. Un vero mutamento verso dell'apertura è quello della Germania, che ha di fatto abbandonato lo *ius sanguinis*, ha procedure di naturalizzazione assai meno rigide che in passato. Danimarca, Olanda, Svezia hanno subito un vero e proprio crollo del modello culturale. Se i tedeschi sembrano aver preso atto del saldo naturale negativo della popolazione, del bisogno di lavoratori, in Danimarca e in Olanda sono nati, come sappiamo, partiti xenofobi ed ultranazionalisti. Delitti come l'omicidio Van Gogh, la risposta violenta alla intolleranza verbale verso i costumi altrui, segnalano il raggiungimento di una soglia pericolosa. Oggi la perfetta Danimarca ha l'indice di apertura più basso d'Europa.

Quali che siano le norme dei singoli Stati, l'Europa nel suo complesso, dopo le torri gemelle e la crisi finanziaria, e la conseguente esplosione della disoccupazione, ha deciso che stranieri non ne vuole. In ogni caso non dal Medio Oriente e dall'Africa ed ha perciò costruito tre barriere per respingerli: alle sponde settentrionali del Mediterraneo dove si nega l'ingresso; alle sue sponde meridionali attraverso accordi coi paesi del Nordafrica, dove si impedisce di partire; ai confini verso il deserto dei paesi nordafricani. E' sulle mura e nel fossato della fortezza che i migranti muoiono.

2. I mutamenti in Italia

Un quarto di secolo fa, quando l'ingresso di migranti, prima soprattutto profughi, poi soprattutto lavoratori, diventò importante, l'Italia non aveva una legislazione sull'immigrazione e mancava dell'attrezzatura sociale culturale per inserire i nuovi arrivati, visibilmente diversi dai locali e senza una definita condizione giuridica. Le risorse disponibili erano l'universalismo del diritto del lavoro italiano, le strutture caritative della Chiesa cattolica e di altre chiese, i missionari. C'erano anche alcuni

antropologi competenti, molti giovani di buona volontà, la disponibilità di giuristi e militanti politici.

I nuovi arrivati seguirono le strade dei veneti e dei meridionali arrivati tra il 1950 e il 1980 nel triangolo industriale, che non erano belle strade, per giunta senza il diritto di voto: lavori spesso in nero, pesanti; case difficili da trovare, affollate e care; discriminazioni. Ma, almeno nelle regioni di più frequente arrivo, quelle dove c'era lavoro, si formarono associazioni inclusive e ci fu attenzione politica. Ci furono manifestazioni imponenti di sostegno in occasione di episodi gravi, come l'uccisione di Jerry Masslo, a Villa Literno, nell'estate dell'89, da parte di balordi locali, per rubargli qualche migliaio di lire. Masslo era un militante dell'ANC, era istruito, parlava un buon italiano, aveva più o meno le stesse idee della sinistra italiana di allora, che era al governo, era stato intervistato dalla televisione. In morte, l'intervista fu ritrasmessa più volte. Molti italiani pensarono che l'ucciso era uno di loro, uno con la pelle nera ma con le stesse loro aspettative, più coraggioso e più sfortunato di loro.

Associazioni caritative laiche e religiose, enti locali, tribunali dei minori nell'esercizio della parte non repressiva delle loro funzioni, supplirono alla mancanza di una legge, soprattutto per l'accoglienza e la difesa del diritto dei minori migranti all'istruzione e agli affetti. All'inizio del 1990 fu approvata la legge Martelli, la prima sui diritti e doveri dei migranti in Italia, che, come spesso accade, rimase in gran parte inapplicata, soprattutto per gli accordi con i paesi di provenienza.

Nei primi anni '90 crebbe l'inserimento di fatto nell'industria, nell'edilizia, in agricoltura, nei lavori di assistenza a vecchi, malati, invalidi. Dal punto di vista giuridico ci fu un diffuso lavoro di elaborazione e proposta da parte di costituzionalisti, giuristi, operatori sociali, sia sulle norme dell'accoglienza, sia su quelle della naturalizzazione, sia sui diritti e doveri dello straniero. Era diffusa la consapevolezza della assoluta necessità, per l'Italia, delle immigrazione, per ragioni economiche e demografiche. Non occorre essere profeti per capire che il saldo naturale della popolazione italiana stava per diventare negativo, come poi è diventato e rimane, da poco meno di un decennio. Stefano Rodotà scrisse una proposta di legge costituzionale di poche righe che estendeva a chiunque e non ai soli cittadini i diritti civili previsti dalla Costituzione, senza farli dipendere da convenzioni e trattati internazionali. Un folto gruppo di giuristi, sostenuto dall'allora Ministra degli affari sociali del Governo Amato, Fernanda Conti, elaborò un assai corposo progetto di legge, noto come Legge Conti, "Disciplina della condizione giuridica dello straniero nella Repubblica italiana" il cui testo è leggibile al secondo link in fondo. Sono 174 articoli che prendono in considerazione ogni aspetto della vita, incluse la malattia e la galera, per garantire allo straniero la maggior parte dei diritti del cittadino, con l'esclusione del voto, intrinsecamente legato alla cittadinanza. Purtroppo quando il progetto fu completo il governo Amato era agli sgoccioli. Alle elezioni successive vinse Berlusconi. Il progetto, finito in un cassetto, non fu mai, non solo approvato, ma neppure discusso. Qualche tentativo per rimediare a quello che il titolo di un libro di Giovanna Zincone definisce *Familismo legale*, cioè all'esasperato rispetto dello *ius sanguinis* proprio di questo paese, è proseguito nella seconda metà degli anni '80. Andrea Giorgis, costituzionalista ed oggi senatore, è stato tra gli autori e firmatari di un disegno di legge per garantire la cittadinanza, a certe condizioni, ai nati in Italia, ma senza esito. La legge Turco-Napolitano, approvata nella primavera del '98 è l'ultima normativa non puramente repressiva ed escludente, e prevede il permesso di soggiorno per i minori presenti sul territorio nazionale. Ma non contiene norme sui rifugiati rimandate ad altra occasione per contrasti nella maggioranza. Altre occasioni non si sono presentate. Con la legge Bossi-Fini e il nuovo secolo l'Italia si avvia a seguire vigorosamente le tendenze restrittive della maggioranza dei paesi europei, con il contratto di lavoro obbligatorio, il prolungamento dei tempi di detenzione nei CIE, le sanatorie, le espulsioni, gli accordi con la Libia per i respingimenti, le morti in mare. In Medio Oriente e in Nordafrica le guerre civili si moltiplicano, e così i profughi. Le morti aumentano.

3. La Carta di Lampedusa

E' una affermazione di principi (con un lungo elenco di rivendicazioni) stilata da un gruppo di volontari, ricercatori, cittadini attenti, aderenti al progetto Europa Melting Pot, riunito in faccia al mare Mediterraneo. Una sorta di *Habeas Corpus* universale: il diritto alla vita; il diritto di restare e vivere nel posto dove si è nati; il diritto di andarsene; il diritto di stare dove si vuole stare, senza bisogno di visti e permessi.

Ho molta simpatia per i giovani che hanno scritto il testo. Non lo firmerei volentieri però; non

perché il testo ignori le frontiere e la forza, ma perché non include una carta dei doveri. Lo firmerei con entusiasmo come prima parte di una dichiarazione complessiva, che includa i doveri. Bisogna impegnarsi a rispettare i principi di simmetria e reciprocità su cui le Carte dei diritti si fondano; incluso il dovere, oltre al diritto, di lavorare o di prestare servizio civile. Il diritto alla salute costa e presuppone il dovere di contribuire a creare la ricchezza necessaria a coprire il costo. Si dirà che i migranti sanno benissimo di dover lavorare per vivere e di fatto lavorano, ed in condizioni dure e per retribuzioni che non bastano ad una sussistenza dignitosa. Ma una carta dei diritti non è una carta dei desideri. Se si prevede un diritto per un gruppo particolare, non si può negare la necessità di controllare l'appartenenza a quel gruppo. Se ci sono diritti per i minori, bisogna essere sicuri che si tratti di minori. Se si parla di bisognosi o di invalidi è necessario prevedere il controllo del bisogno o dell'invalidità.

Si può obiettare che ignorare le frontiere e gli eserciti è molto più irrealistico che ignorare le radiografie ai polsi per controllare l'età. Sono convinto del contrario. "Libertà non fallisce ai volenti" è stato scritto; purché siano disposti a rischiare la vita, si aggiungeva. Nella realtà il mondo è pieno di persone disposte a rischiare la vita. Gli eserciti non sono in grado di fermarli; sono solo in grado di ammazzarne alcuni; per fuoco o per acqua. Questo è inaccettabile; a questo possiamo e dobbiamo opporci.

Invece pensare che l'era della necessità sia finita è profondamente irrealistico. Ed è irrealistico pensare che la consapevolezza, condivisa ed argomentata da molto giuristi (Luigi Ferrajoli, tra gli altri), dei limiti della cittadinanza, ci liberi dalla necessità di elaborare sistemi coerenti di voto, di rappresentanza, di poteri. Venti anni fa la proposta di legge Contri era un passo nella direzione giusta. Qualcuno potrà desiderare una società universalistica e un governo mondiale. Qualcuno si accontenterà di un governo locale; o lo preferirà. Ma il lavoro, il diritto/dovere di lavorare e votare è indispensabile. Stiamo andando invece verso una società in cui chi lavora non vota e chi vota non lavora, verso un mondo di redditieri e di servi. E' a questo che bisogna opporsi.