

SEZIONE DI ECONOMIA E DIRITTO

Per introdurre questa sezione del *Dossier* viene proposta una breve riflessione di **Zygmunt Bauman** (intellettuale influente – da poco scomparso – che è stato fra i più acuti osservatori della nostra epoca; negli ultimi anni ha rivestito la carica di professore emerito di Sociologia nelle Università di Leeds e Varsavia; è autore di numerose e interessantissime opere); questa riflessione potrà fungere da filo conduttore per la lettura dei testi che seguiranno, a partire dall'affermazione che la crisi migratoria con la quale siamo confrontati ci rivela l'attuale stato del mondo e delle sorti che abbiamo in comune e che solo la solidarietà fra esseri umani potrà costituire una via d'uscita. Una politica basata sulla separazione e sul mantenimento delle distanze e sulla costruzione di muri, anziché di ponti, porta solo "al deserto dell'estraneazione ed esasperazione reciproca".

Segue un testo giuridico di **Vittorio Angiolini** (professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università statale di Milano) volto a contrastare sia gli orientamenti di "cultori" dei diritti umani che si muovono soltanto su un piano astratto, staccato rispetto alle effettive esigenze della loro effettiva tutela, privi di concretezza, sia la separazione e distinzione fra due categorie di persone: "noi" e "loro", e la relativa supposizione che i diritti umani siano di "nostro", esclusivo appannaggio. Angiolini si discosta inoltre dal concepire che i poteri ultimativi per la protezione (o per la composizione) dei diritti umani sia rimessa ad un unico sovrano: lo stato nazionale.

Viene poi riportato un brano tratto da "Semantica dell'esilio" di **Marina Calculi**. Per la tutela dei diritti e per le responsabilità giuridiche dei paesi d'accoglienza occorre distinguere le varie situazioni in cui si possono trovare gli esseri umani nelle circostanze più tragiche, in particolare si sofferma ad analizzare l'esilio, che è – afferma – sia una condizione materiale che mentale tragica e che rappresenta il trauma della privazione e del distacco forzato. Raccoglie anche un monito: non usare un linguaggio "sterilizzato". Marina Calculi è studiosa e ricercatrice di Relazioni Internazionali del Medio Oriente.

Le fonti normative nazionali e internazionali in materia di migrazione sono numerosissime; la scelta didattica inerente questa sezione ha comportato di dare la prevalenza all'ambito nazionale, limitando notevolmente il campo alla regolamentazione in materia di asilo e a quella in materia di disciplina della dimora e domicilio degli stranieri. Vengono proposti alcuni stralci di tre Messaggi del **Consiglio federale** particolarmente significativi e un Rapporto sulle attività svolte dalla Confederazione nel settore della crisi migratoria del Mediterraneo nel 2015.

Per le "migrazioni economiche" le lotte che combattono coloro i quali cercano di migrare dai paesi più poveri del pianeta per raggiungere il ricco Occidente stanno causando un esodo massiccio. Se l'esodo sia vantaggioso o dannoso per chi resta nel paese d'origine è un aspetto poco analizzato. Le politiche migratorie occidentali stanno causando su di loro "effetti tanto accidentali quanto misconosciuti". Per l'analisi economica viene proposto un brano dell'opera di **Paul Collier**: *Exodus. I tabù dell'immigrazione*, in cui l'Autore cerca di rispondere alle seguenti domande: che cosa spinge le persone a partire? Quali sono gli effetti su chi resta? Quali, invece, sui Paesi ospitanti? Paul Collier, in *Exodus*, afferma che "dato il divario nei salari tra terzo e primo mondo, si stima che quasi il 40% della popolazione dei paesi poveri, se potesse, lascerebbe la propria terra per raggiungere le nazioni più ricche". Paul Collier è professore di Economia e Politiche pubbliche alla Blavatnik School of Government e direttore del Centre for the Study of African Economies alla University of Oxford. Ha diretto (1998-2003) il dipartimento per le ricerche della Banca Mondiale ed è stato consulente per la Commission on Africa del governo Blair. Ha pubblicato diversi volumi su temi di economia e sviluppo. Collier suggerisce un sistema per cui pur facendo domande di ingresso da un paese esterno all'Unione Europea, si possa avere qualche chance effettiva di essere accolti e che bisognerebbe creare posti di formazione per migranti al fine di poter auspicare un rientro nei paesi di origine dove si potranno mettere a frutto le competenze acquisite. Dovremmo essere coscienti che i paesi ricchi sottraggono ai paesi poveri risorse anche e soprattutto umane. Ciò significa che il futuro non può prescindere da "un'unione d'intenti fra Stati nazionali e aziende che devono lavorare perché diminuiscano le disuguaglianze economiche tra aree geografiche e perché si possa essere formati in un paese e poter far ritorno in patria per mettere a frutto gli anni di formazione".

INTRODUZIONE

“Un solo pianeta, una sola umanità”

Zygmund Bauman¹

(...) Gli immigrati sono una riedizione aggiornata – “nuova e migliorata, e anche presa molto più sul serio – di quegli “uomini sandwich” che nei futuri e deliranti anni Venti percorrevano le strade affollate di sciocchi gaudenti, recando l’annuncio che “la fine del mondo come noi lo conosciamo è vicina”. L’idea è stata ben resa da Jonathan Rutherford: gli immigrati “portano le cattive notizie dagli angoli più remoti del mondo fino alla porta di casa nostra”. Ci avvertono, e ci rammentano costantemente, di qualcosa che vorremmo tanto dimenticare, o meglio ancora far sparire: di quelle forze globali, lontane, che conosciamo solo per sentito dire ma non abbiamo visto mai o quasi – intangibili, oscure, misteriose, difficili persino da immaginare, ma talmente potenti da interferire nella nostra vita ignorando e annullando le nostre preferenze. Per una sorta di logica perversa, a essere viste come l’avanguardia di quelle forze che minacciano l’insediarsi nella nostra vita sono proprio le loro “vittime collaterali”. Quei nomadi – non per scelta, ma per il verdetto di un destino inclemente – ci ricordano in modo irritante, esasperante e raccapricciante quanto (irrimediabilmente?) vulnerabili siano la nostra posizione nella società e la cronica fragilità del nostro benessere conquistato a caro prezzo. È un’abitudine umana, troppo umana, quella di attribuire ai messaggeri i contenuti odiosi e incolparli di un messaggio che, nel nostro caso, proviene da quelle sconcertanti, imperscrutabili e spaventose forze globali che accusiamo e sospettiamo (con ottime ragioni) di essere le responsabili della incertezza esistenziale, straziante e umiliante, che distrugge e polverizza il nostro senso di insicurezza, vanificando ambizioni, sogni e progetti di vita. E anche se non possiamo far nulla o quasi per inbrigliare le forze inafferrabili e remote della globalizzazione, possiamo almeno dirottare e scaricare surrettiziamente sui loro prodotti, che sono a portata di mano, davanti ai nostri occhi, la collera che ci hanno causato e ci causano. Naturalmente ciò neanche sfiorerà le radici del problema, ma forse allevierà, almeno per una volta,

l’umiliazione per la nostra impotenza, per la nostra incapacità di opporci alla invalidante precarietà del nostro posto nel mondo.

Quella logica distorta, l’atteggiamento mentale che genera e le emozioni che scatena sono pascoli fertili e ricchi che attirano molti cercatori di voti. Sono sempre più numerosi i politici che inorridirebbero a perdere una simile occasione. Approfittare dell’ansia provocata dall’afflusso di stranieri – che si teme comprima ancor più salari e stipendi già tanto restii a salire, e allunghi ulteriormente le file già vergognosamente lunghe di persone che attendono (invano) il loro turno per avere uno di quei posti di lavoro tanto ostinatamente scarsi – è una tentazione cui sanno resistere ben pochi dei politici in carica o aspiranti tali.

Le strategie impiegate per cogliere quest’opportunità possono essere, e sono, molte e varie, ma una cosa dev’essere chiara: una politica basata sulla reciproca separazione e sul mantenimento delle distanze, sulla costruzione di muri anziché di ponti, sulla creazione di “casse di risonanza” insonorizzate e ad alto isolamento anziché di “telefoni rossi” che consentano una comunicazione diretta e priva di distorsioni – una politica, insomma, che se ne lava le mani, e che risponde con indifferenza mascherata da tolleranza – non porta da nessuna parte se non al deserto della sfiducia, estraniamento ed esasperazione reciproca. Queste politiche suicide, che a breve termine offrono un ingannevole conforto (spostando a forza la sfida fuori dal campo visivo), in realtà accumulano la dinamite delle future deflagrazioni. Altrettanto chiara dev’essere perciò una conclusione: la sola via d’uscita dai disagi di oggi e dalle disgrazie di domani passa per il rifiuto delle insidiose tentazioni di separazione; anziché voltarsi dall’altra parte davanti alla realtà delle sfide di oggi – che si condensano nel concetto “un solo pianeta, una sola umanità” –, anziché lavarsi le mani e alzare barriere contro le irritanti differenze e dissomiglianze e le estraniamenti autoimposti, dobbiamo andare in cerca di occasioni di incontro ravvicinato e di contatto sempre più approfondito, sperando di arrivare in tal modo a una *fusione* di orizzonti anziché a una loro *fissione* indotta e artefatta ma sempre più esasperata. (...) L’umanità è in crisi: e da questa crisi non c’è altra via d’uscita che la solidarietà tra gli uomini. Il primo ostacolo sulla strada per superare la reciproca estraniamento è il rifiuto del dialogo, è il silenzio che è figlio dell’autoalienazione, delle distanze, della disattenzione, della noncuranza, insomma dell’indifferenza – e che al tempo stesso le alimenta. (...)

¹ Cfr. ZYGMUNT BAUMAN, *Stranieri alle porte*, Roma-Bari, 2016, pp. 14-18.

“Popoli-Nazioni-Comunità” e il distinguo “noi-loro”

Vittorio Angiolini²

Esistono o possono esistere diritti da assicurare come diritti umani? La domanda pesa sulla cultura giuridica europea ed occidentale, da secoli, come un macigno. E il giurista, nel rispondere, è più imbarazzato di altri. I filosofi, gli storici, i sociologi, gli scienziati della politica e gli economisti si affollano intorno al capezzale dei diritti umani. Ma essi si fermano ad indicazioni preliminari e di massima: perché sono consapevoli che le loro dottrine difficilmente possono mettere a fuoco una cura, la quale dovrebbe essere compito del giurista. Il filosofo, come di recente e con enorme fortuna ha fatto J. Rawls³, può lanciarsi nel proporre una “legge dei popoli”, ispirata da una “concezione liberale più generale”, che possa essere estendibile anche a “società gerarchiche”. Il giurista non può neanche accontentarsi dell’enunciazione di questa od altre dottrine filosofiche, ma deve purtroppo darsi carico, magari proprio a partire da quelle dottrine, di offrire strumenti tecnici; giacché o i diritti umani risalgono a principi e regole giuridiche prescrittive, da osservare o non osservare anziché da giudicare vere o false, oppure quei diritti umani non sussistono, giuridicamente parlando. E ciò comporta vincoli che altri non hanno: il sintetizzare i diritti umani in una “legge dei popoli” menzionati al plurale, come quella di Rawls, pone al giurista interrogativi che possono divenire intricati. (...)⁴

Trovatelo strano, anche se consueto, inspiegabile, pure quotidiano, indecifrabile, pure se la regola. Anche il minimo atto, in apparenza semplice, osservatelo con diffidenza! Investigate se specialmente l'usuale sia necessario. E - vi preghiamo - quello che succede ogni giorno non trovatelo naturale. Di nulla sia detto è naturale in questo tempo di anarchia e di sangue.

² VITTORIO ANGIOLINI, *Diritti umani*, Torino, 2012, p. 2-23. Il testo ha subito alcune modifiche allo scopo di semplificarlo e adattarlo a fini didattici.

³ Il filosofo J. Rawls ...

⁴ Cfr. V. ANGELINI, *Op.cit.*, Torino, 2012, p. 2, *omissis*.

di ordinato disordine, di meditato arbitrio, di umanità disumanata, così che nulla valga come cosa immutabile⁵.

Per chiunque voglia accostarsi ai problemi di quelli che chiamiamo diritti umani, questo celeberrimo avvertimento di Bertold Brecht, sempre utile ad ogni giurista, dovrebbe essere la guida. Abbiamo accumulato sui diritti umani una letteratura anche specializzata, e forse un sapere, persino troppo grandi, così grandi che se ne può trarre quasi tutto ed il contrario di tutto; e dunque in qualunque discussione, la quale pure non sia sulle premesse o su questioni di fondo ma coinvolga particolari e concretissime esigenze di vita, individuali e collettive, le soluzioni restano tante, disperate e spesso inattuuate. Mentre le persone restano in attesa di ciò che abbiamo loro promesso come diritti umani, qualunque realizzazione rischia di sembrarci inadeguata a mantenere le promesse fatte. (...) ⁶ Per spezzare questo circolo vizioso, e cercare di fare in modo che dai nostri discorsi sui diritti umani nasca davvero qualche cosa, dobbiamo trattare con diffidenza ogni nostra dottrina o sapere acquisito, raccogliendo l'invito di Brecht ad esercitare lo spirito critico, non dobbiamo mai dare per scontate, o non rimuovibili, soluzioni in atto o tramandate, quando le cose anche minute, le esigenze quotidiane di ognuno degli essere umani, le mostrino inappropriate, non “necessarie” ovvero superflue o controproducenti. (...) ⁷ Per aiutare subito a comprendere quanto complicato possa essere questo *modus operandi*, per il lavoro dei giuristi, basta andare al quesito, che dovrebbe essere il più semplice ed elementare, ma non lo è affatto, su cosa siano, e in connessione, a chi debbano essere assicurati i diritti umani.

La Corte costituzionale italiana, chiamando a soccorso in proposito anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha stabilito che il

“fornire alla persona un minimo di sostentamento” – “in linea (...) con i principi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell'individuo” – non può tollerare “distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso status di cittadino o straniero”.

⁵ BERTOLD BRECHT in V. ANGELINI, *Op.cit.*, Torino, 2012, p. 2.

⁶ Cfr. V. ANGELINI, *Op.cit.*, Torino, 2012, p. 3, *omissis*.

⁷ *Ibidem*.

Si è pertanto stabilito che gli aiuti alla famiglia di un bambino in difficoltà “nell’assolvere i compiti propri dell’età” non possono essere condizionati, per chi non sia cittadino italiano, al possesso di un titolo di soggiorno di lunga durata. La conclusione non può meravigliare (...) eppure, la soluzione data dalla Corte non è stata facile, e sembra comunque cauta. (...) La Corte italiana sembra suggerire, per i “diritti inalienabili dell’individuo”, un assetto il quale, per la verità, parrebbe essere quello normale, e necessitato, per qualsiasi diritto umano, di cui la persona, in quanto tale, sia il titolare da proteggere. Non è neanche un problema di uguaglianza, o è comunque un problema preliminare, di uguaglianza nell’accesso al diritto postulata dai caratteri del diritto stesso da assicurare.

I diritti umani, se debbono distinguersi da altre situazioni giuridicamente protette, non possono che distinguersi per l’essere diritti spettanti a chiunque appartenga all’umanità e dunque, per definizione, debbono prescindere dall’inquadramento della persona anche entro “popoli” e “nazioni”, così come in qualunque “comunità” o collettività, organizzata nello Stato o altrimenti, la quale riconosca come propri determinati diritti, per escluderne taluno o anche solo per estenderli ad altri in virtù di un’apposita e sempre propria deliberazione. (...) Il che è appunto ciò che correntemente accade: proclamiamo che taluni siano “diritti umani” per poi, del tutto contraddittoriamente, predicare che la loro tutela, per gli “stranieri” come tali, possa essere graduata e diminuita. C’è in questo la radice primigenia, e più dura da estirpare, di ogni xenofobia, passibile di sfociare nel razzismo, sorretto dal convincimento che non siamo “noi” a trattarli diversamente, bensì sono “loro” ad essere diversi. I diritti umani, per essere tali, debbono fare a meno del distinguo “noi” e “loro”. (...) Si ponga mente ai casi, purtroppo non infrequenti in famiglie “straniere”, di comportamenti per la nostra cultura oppressivi ottenuti dall’uomo verso la moglie e le figlie, (...).⁸ Si potrà dibattere se e fin dove il diritto di non subire tali comportamenti oppressivi corrisponda ad un diritto umano; ma stabilito che un tale diritto esista e sia un diritto umano, tali comportamenti oppressivi vanno combattuti con il massimo di rigore e inflessibilità.

Chi è scettico verso i diritti umani, e magari xenofobo e razzista, talvolta ha un occhio più indulgente, ed allarga le braccia in segno di impotenza, verso

comportamenti in famiglia che per “noi” sarebbero maltrattamenti o lesioni dell’integrità personale altrui, quando siano comportamenti di “stranieri” conformi alla “loro” cultura, al “loro” costume: che gli stranieri violino i diritti umani, nelle proprie “comunità” e stando tra loro, suona rassicurante, per lo xenofobo o il razzista, rinsaldandone il pregiudizio di un divario incolmabile di civilizzazione.

Per chi sia fautore dei diritti umani è invece da contrastare senza sosta e senza esitazioni. (...)

Certamente, nessun diritto, come tale ed anche come diritto umano, è incondizionato e privo di requisiti di accesso o di limiti, che possano ad esso essere opposti legittimamente. Sicché può darsi benissimo che le condizioni, i requisiti ed i limiti apposti all’accesso ed all’esercizio di un diritto pur annoverabile tra i diritti umani siano enucleati ed imposti come legittimi mediamente, imponendo l’appartenenza a qualche “comunità” o collettività, anche “nazionale” o di “popolo”, che ne implichi il soddisfacimento. Ma in questo frangente non è l’appartenenza alla “comunità” o alla collettività, per sé, che conta; ciò che conta sono le condizioni, i requisiti ed i limiti che dall’appartenenza alla “comunità” o “collettività” derivano e la cui legittimità deve essere ragguagliata all’essere i diritti in gioco diritti umani. (...)¹⁰

Il discorso può essere diverso in altri casi. Per il diritto di voto nell’elezione di parlamenti od altre assemblee pubbliche, che più d’uno ormai colloca in quanto diritto di partecipazione politica tra i diritti umani, è comune, ad esempio, reputare possibile il subordinarne l’esercizio ad un requisito di cittadinanza, in quanto idoneo ad esprimere il collegamento con la “nazione”, il “popolo” o la “comunità” sulla quale ricadranno gli effetti delle deliberazioni parlamentari o assembleari. (...) ¹¹ L’ergersi degli Stati o di altri enti a padroni e tutori di propri ed esclusivi diritti, quand’anche solo a favore dei “popoli”, delle “nazioni” o delle “comunità” in essi presuntivamente racchiusi o degli individui che li compongono, è ciò che, rendendo usuali, come inevitabili, scomposizioni e disparità di valori collettivi ed individuali, rende usuale, e persino logica, la sopraffazione tra esseri umani; tanto che essa sia praticata a scopi difensivi di questi propri ed esclusivi diritti, tanto che essa sia praticata per propagarli, imponendoli, ad altri.

⁸ Cfr. V. ANGELINI, *Op.cit.*, Torino, 2012, p. 5.

⁹ Cfr. V. ANGELINI, *Op.cit.*, *omissis* p. 6.

¹⁰ Cfr. V. ANGELINI, *Op.cit.*, *omissis* p. 7-8.

¹¹ Cfr. V. ANGELINI, *Op.cit.*, *omissis* p. 8-9.

È il traguardo di dottrine à la C. Schmitt: per un verso, la garanzia, ed anzi la fonte dei diritti, viene riposta nell' "obbligazione politica", nello scambio tra "protezione" ed "obbedienza", che il singolo e l'insieme degli individui, facendosi "popolo", "nazione" o "comunità", contraggono con lo Stato od altro ente di appartenenza; per un altro verso, fuori da tale "obbligazione politica" non c'è salvezza, e bisogna difendere ad oltranza lo Stato o l'ente di appartenenza per salvaguardare i propri diritti, i quali possono essere anche di altri solo se questi diventano, a loro volta, parti della medesima "obbligazione politica", solo per la strada del soggiacere alla conquista.

L'evoluzione che hanno avuto l'interpretazione e la prassi del principio di *autodeterminazione dei popoli*, come sancito dall'articolo 1, comma 2 dello Statuto delle Nazioni Unite (ONU), sin dal 1945 e quindi all'indomani del disastro della seconda guerra mondiale, offre al riguardo delle ripercussioni di un tale orientamento di pensiero insegnamenti eloquenti.

Nel periodo, da non rimpiangere, della cosiddetta *guerra fredda*, quando la non belligeranza tra occidente ed oriente, in Europa ed altrove, era assicurata sostanzialmente dall'equilibrio dei rispettivi armamenti sempre più potenti e potenzialmente distruttivi, gli stati occidentali, a nome di "popoli" e "nazioni", hanno interpretato ed attuato il principio di *autodeterminazione*, se non come un principio di *pace universale* - riecheggiante la kantiana *pace perpetua* - almeno come un principio di non ingerenza negli affari altrui.

Gli Stati occidentali hanno più o meno nascostamente provocato, alimentato ed economicamente sostenuto non solo guerre regionali, primariamente in Africa ed Asia, ma anche l'azione di regimi militari tirannici e sanguinari, come ripetutamente è avvenuto anche nel Sud America; tuttavia, sul piano dell'ufficialità e grazie all'equilibrio degli armamenti nucleari, era stata accantonata, almeno in Europa, la strategia della conquista armata ed il colonialismo era parso regredire, nelle sue forme più risalenti e sfaccettate. (...)

Anche sul piano internazionale o sovranazionale, la diffusione dei diritti umani non può che essere improntata ad una visione dell'umanità quale è parsa evocata dallo stesso principio di autodeterminazione dei popoli nella sua primitiva accezione, ossia ad una visione in cui nessuno abbia a tenere quei diritti umani per sé solo, o abbia a ritenere - il che potrebbe essere lo stesso - che solo per un dono di chi se ne

dichiari possessore i diritti possano transitare ad altri "popoli", "nazioni" e collettività. (...)¹²

Una questione di recente affrontata dalla giurisprudenza di Strasburgo, come quella dei simboli religiosi, può aiutare a comprendere, ed anche a cogliere le insidie che possono celarsi dietro il ricondurre i diritti umani a pertinenza di "popoli" e "nazioni" o, per essi, degli Stati. In quella giurisprudenza sui simboli religiosi, vi sono stati indirizzi divergenti e tormentati, ma talune di queste divergenze non paiono casuali. (...) ¹³ In modo alquanto spericolato, le regole sui "simboli religiosi" vengono riportate ad un criterio di "maggioranza", intuitivamente inquietante per la libertà di religione come libertà individuale di scelta di fede. E si noti che a tale risultato la Corte giunge al prezzo di svilire il crocefisso, da simbolo della speranza di salvezza portata dal figlio di Dio, in simbolo solo "passivo", trasformando quindi la vittoria del cristianesimo in una vittoria di Pirro.

Il che rende l'idea di dove si può arrivare distinguendo per i diritti umani tra "noi" e "loro", ragionando in termini di alterità non solo di "nazioni" e "popoli" ma perfino di "comunità religiose". Il punto di approdo cui si può arrivare, di questo passo, è di vanificare, o avvolgere di ambiguità insostenibile, ogni ulteriore costruzione di una piattaforma comune di garanzia dei diritti umani, di togliere credibilità ad ogni ulteriore tentativo di elaborare dottrine di apparente condivisione, come quelle per cui i diritti umani medesimi potrebbero sorgere, quasi per magia, dal libero "comunicare", à la J. Habermas, o dall' "integrazione", à la P. Habermas, di differenti culture, storie, valori.

In realtà, non possiamo non accorgerci che quelle stesse dottrine dell' "integrare" o del "comunicare", raffigurano una sorta di fusione o saldatura di culture, storie e valori che non c'è nei fatti, nella migliore delle ipotesi, sono parziali e semplificanti fughe in avanti, sono dottrine di condivisione appunto solo apparente, non corrispondendo affatto a ciò che stiamo elaborando e facendo per i diritti umani. (...) In questo non c'è niente di male o di disdicevole. Ma non c'è niente di male o di disdicevole fino a che ne siamo consapevoli, fino a che la "nostra" rimanga una proposta ed un'offerta, la quale spetti solo agli "altri" liberamente accogliere o rigettare. I guai cominciano, invece, quando si pretende di subordinare i "diritti

¹² *Ibidem*, *omissis* p. 13.

¹³ *Ibidem*, *omissis* p. 13-14.

umani” degli “altri” al perdurante assenso ed alla disponibilità di “noi” che già li avremmo, fino a prefigurare – ché altro non è *l'ingerenza umanitaria* - di avere il potere di imporre i medesimi *diritti umani* in armi. Ed i guai diventano presto grossi: poiché non solo è strana *l'ingerenza umanitaria*, per cui i *diritti umani* dovrebbero legittimare guerre, uccisioni e spargimenti di sangue, ma ogni imposizione forzata o anche solo sottoposizione a giustizia unilaterale e ritenuta di *diritti umani* non può che entrare in clamoroso contrasto con il loro supporto carattere universale, smentendone l'essenza stessa. (...) ¹⁴

Sotto questa angolazione, anche il cammino verso i diritti umani non è, né potrebbe diventare, una tranquilla passeggiata, dovendo scontare diffidenze, ostilità ed avversioni, che potrebbero essere o convertirsi in “*fondamentalismi*”. (...) ¹⁵

La tutela che diritti umani non può che trarre giovamento e forza dall'unirsi delle persone, per il loro esercizio, in formazioni sopraindividuali: proprio in quanto sono delle persone, e non sono concessi loro da un qualche “sovrano”, i diritti umani ed il loro esercizio non hanno esigenza, per essere tutelati, di eredità culturali diffidenti verso l'interposizione dei “corpi intermedi” tra “individuo” e Stato, come quella del liberalismo ottocentesco, né hanno a che spartire con le insostenibili dispute dottrinali, che le sono venute, sulla natura pretesamente “originaria” o “di derivazione statale” degli “enti collettivi”. (...) ¹⁶

Il principio di *autodeterminazione*, di “popoli”, “nazioni” o peraltro anche di altre collettività, può valere a rendere meno drammatico questo problema della “servitù volontaria”, che, per i cultori dei diritti umani, è un autentico rompicapo: perciò, il principio di *autodeterminazione* è “principio di non ingerenza”, in altre collettività, “popoli” e “nazioni”, con i quali non siamo “identificati” ed ai quali non “apparteniamo”; ma questo principio non dà alcun titolo legittimo a qualunque potere, anche “popolare” o “nazionale”, di continuare ad opprimere le persone e non riconoscere loro i diritti umani; sicché, anche se si poteva e si potrebbe fare di più, a chi si voglia sottrarre alla “servitù volontaria”, riprendendo distanza e libertà dal potere a cui era soggiaciuto, seppur non “appartenente” alla nostra collettività, seppur non “identificato” con altro “popolo” o “nazione”, si è attribuito perlomeno ed altresì, già con I. Kant, un diritto personale a ricevere “*ospitalità*”. (*Omissis*) ¹⁷

¹⁴ *Ibidem*, *omissis* p. 16.

¹⁵ *Ibidem*, *omissis* p. 18.

Si può essere d'accordo con chi mette in guardia verso l'eccessivo allargamento dello spettro, dell'elenco o del “catalogo” dei diritti umani di cui postulare la protezione: proprio perché ogni diritto riconosciuto all'umanità, oltre a poter allargare l'opportunità delle persone di rendersi libere, nel contempo esige l'altrui rispetto, e dunque incrementa responsabilità, obblighi e doveri.

E però, anche ciò detto, resta significativa dell'arretratezza della nostra lotta per i diritti umani la circostanza che in pressoché qualsiasi elenco o “catalogo” degli stessi brilli, per la sua assenza, il diritto delle persone di liberamente soggiornare e circolare attraversando i confini tra gli Stati “sovrani”, a prescindere da “cittadinanza” e “nazionalità”.

In ultimo, anche una sentenza coraggiosa ed illuminata come quella della Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso *Hirsi Jamaa* e altri c. Italia del 23 febbraio 2012 (a cui si accennato a p. 81, n.d.r), ha dato conferma di quanto povera resti la protezione della libera circolazione. La Corte, per giudicare sui comportamenti del Governo italiano verso i migranti stranieri in alto mare ha attinto ad un vasto arsenale di strumenti giuridici: dalla protezione dalla “tortura” e dai “trattamenti inumani e degradanti” dell'art. 3 della convenzione europea, sino al divieto di espulsioni “collettive” degli stranieri dell'art. 4 del protocollo, passando per la tutela dei “rifugiati”, sin alla convenzione ginevrina del 1951 avente come presupposto l'essere “perseguitati” ed oggi recepita in termini di “diritto di asilo” anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Ma, nonostante il dispiegamento di strumenti giuridici, in un pronunciamento della Corte di Strasburgo il quale è, si badi, di enorme valore storico per il contrasto alle chiusure degli Stati nazionali, non solo non ne è uscito un autentico diritto di libera circolazione, bensì neppure un più modesto “dovere di ospitalità” di stampo kantiano. Come ha notato nella sua “opinione concordante” il Giudice Pinto de Albuquerque, si poteva almeno arrivare a stabilire un “obbligo positivo” di dare un “accesso pratico ed effettivo ad una procedura di asilo”. Il fatto che non si sia arrivati neanche a questo dice tutto quel che c'è da dire, assai realisticamente, sul ruolo della “sovrannità” degli Stati per la tutela dei diritti e per l'uguaglianza tra esseri umani.

Semantica dell'esilio: note introduttive

Marina Calculli¹⁶

Non c'è alcuna volontà di sublimare l'esilio in questo libro, nonostante la patina poetica ed estetica che ammantava questa parola. Al contempo, l'accento che abbiamo voluto porre sulla figura dell'esule - piuttosto che sul migrante, sul rifugiato, sul profugo, sullo sfollato - ha un intento preciso: restituire un'identificazione squisitamente *politica* a chi è costretto a lasciare il proprio paese. L'esilio - dal latino *ex + solum*: fuori dalla terra (patria) - designa sin dall'età antica la pena formale dell'allontanamento forzato dal proprio luogo di origine. Per questo, il termine rimane pregnante del suo valore normativo e coercitivo, oltre a captare la relazione intima che intercorre tra l'esule e il potere.

Parlare oggi di "esilio" potrebbe apparire a qualcuno anacronistico o obsoleto. (...) Al cospetto delle promesse millenarie dell'era nata dalla fine della guerra fredda, ci si aspetterebbe che l'esilio fosse il relitto di un tempo tramontato o al massimo di un *topos* letterario. Eppure l'esilio, pur nel senso volontariamente forzato e provocatorio che qui proponiamo, è condizione esperita da milioni di essere umani, in alcuni casi cronicizzata - dunque non temporanea - persino nelle sue implicazioni materiali, come la precarietà dell'esistenza quotidiana. L'uso del termine "esilio", rispetto ai termini più generici in uso, come "migrazione" o "crisi migratoria", ha implicazioni ben precise, che si dispiegano su diversi livelli di responsabilità e moralità - due sfere imprescindibili della politica. Per poter restituire il giusto valore a queste implicazioni è importante smascherare innanzitutto la colpevolezza del linguaggio.

Nominare non è un mero atto linguistico, ma una pratica sociale e simbolica spesso pernicioso. Interpretare la simbologia sociale del linguaggio significa svelare i rapporti di potere tra chi propone/impone l'uso di un certo lessico e chi lo riceve e lo riproduce - significa comprendere, in altri termini, come le gerarchie più o meno

¹⁶ Il testo - adattato a fini didattici - è un estratto dell'opera di AAVV., MARINA CALCULLI e SHADY HAMADI (a cura di), *Esilio Siriano. Migrazioni e responsabilità politiche*, Milano, 2016, pag. 9-12 e ss.

visibili all'interno delle strutture sociali, proprio attraverso il linguaggio, plasmino e veicolino la conoscenza condivisa (Michael Foucault, 1980). George Corn, per esempio, fa notare come il vocabolario che descrive i conflitti venga spesso "sterilizzato": si selezionano parole più neutre e generiche di altre che evadono nella narrazione la *reale* brutalità che dovrebbero descrivere. La sterilizzazione è molto spesso selettiva e ha l'obiettivo di esentare alcuni attori (ma non altri) dalla responsabilità politica che portano rispetto a certe pratiche o violazioni del diritto umanitario. Una particolare confusione semantica è quella che ha investito coloro che fuggono dai conflitti, sempre più spesso designati come migranti, invece che, come sarebbe più proprio, richiedenti asilo o rifugiati. (...)

Esuli, profughi, rifugiati, asilanti, immigrati, apolidi

Anna Franchin¹⁷



Un campo profughi a Jalozai in Pakistan, il 26 aprile del 2013. (Fayaz Aziz, Reuters/Contrasto)

Il 20 giugno è la giornata mondiale del rifugiato. Ma che differenza c'è tra essere un immigrato, un rifugiato o un profugo?

APOLIDE

L'apolide è una persona che non ha la cittadinanza di nessun paese (Convenzione di New York del 1954 relativa allo status degli apolidi).

MIGRANTE/IMMIGRATO

Chi decide di lasciare volontariamente il proprio paese d'origine per cercare un lavoro e condizioni di vita migliori. A differenza del rifugiato, un migrante non è un perseguitato nel proprio paese e può far ritorno a casa in condizioni di sicurezza.

IMMIGRATO REGOLARE/IRREGOLARE

L'immigrato regolare risiede in uno stato con un permesso di soggiorno rilasciato dall'autorità competente. Il migrante irregolare è una persona che:

- è entrato in un paese evitando i controlli di frontiera;
- è entrato regolarmente in un paese, per esempio con un visto turistico, ma ci è rimasto anche quando il visto è scaduto; non ha lasciato il paese di arrivo anche dopo che questo ha ordinato il suo allontanamento dal territorio nazionale.

¹⁷ ANNA FRANCHIN, *Che differenza c'è tra profughi e rifugiati?*, in *Internazionale*, 20 giugno 2013.

CLANDESTINO

In Italia si è clandestini quando pur avendo ricevuto un ordine di espulsione si rimane nel paese. Dal 2009 la clandestinità è un reato penale.

PROFUGO/PROFUGO INTERNO

Profugo è un termine generico che indica chi lascia il proprio paese a causa di guerre, invasioni, rivolte o catastrofi naturali. Un profugo interno non oltrepassa il confine nazionale, restando all'interno del proprio paese.

RIFUGIATO

La condizione di rifugiato è definita dalla Convenzione di Ginevra del 1951, un trattato delle Nazioni Unite firmato da 147 paesi. Nell'articolo 1 della Convenzione si legge che il rifugiato è una persona che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese".

Dal punto di vista giuridico-amministrativo è una persona cui è riconosciuto lo status di rifugiato perché se tornasse nel proprio paese d'origine potrebbe essere vittima di persecuzioni. Per persecuzioni s'intendono azioni che, per la loro natura o per la frequenza, sono una violazione grave dei diritti umani fondamentali, e sono commesse per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale.

L'anno scorso nel mondo ci sono stati più di 45,2 milioni di rifugiati.

RICHIEDENTE ASILO

Un richiedente asilo è una persona che, avendo lasciato il proprio paese, chiede il riconoscimento dello status di rifugiato o altre forme di protezione internazionale. Fino a quando non viene presa una decisione definitiva dalle autorità competenti di quel paese (in Italia è la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato), la persona è un richiedente asilo e ha diritto di soggiornare regolarmente nel paese, anche se è arrivato senza documenti d'identità o in maniera irregolare.

BENEFICIARIO DI PROTEZIONE UMANITARIA

Chi beneficia della protezione umanitaria non è riconosciuto come rifugiato, perché non è vittima di persecuzione individuale nel suo paese ma ha comunque bisogno di protezione e/o assistenza perché particolarmente vulnerabile sotto il profilo medico, psichico o sociale o perché se fosse rimpatriato potrebbe subire violenze o maltrattamenti. Le norme europee definiscono questo tipo di protezione "sussidiaria".

PROTEZIONE SUSSIDIARIA

La protezione sussidiaria è una forma di protezione internazionale prevista dall'Unione europea riconosciuta a chi rischia di subire un danno grave se rimpatriato, a causa di una situazione di violenza generalizzata e di conflitto. Inoltre può ottenere la protezione sussidiaria chi corre il pericolo di subire tortura, condanna a morte o trattamenti inumani o degradanti per motivi diversi da quelli previsti dalla Convenzione di Ginevra.

1 LA SVIZZERA. IMMIGRAZIONE A SEGUITO DI PERSECUZIONI E CONFLITTI

Legge sull'asilo (L'Asi)

142.31

del 26 giugno 1998 (Stato 1° ottobre 2016)

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera, visto l'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale^{1,2} visto il messaggio del Consiglio federale del 4 dicembre 1995³, decreta:

Capitolo 1: Principi

Art. 1 Oggetto

La presente legge definisce:

- la concessione dell'asilo e lo status dei rifugiati in Svizzera;
- la protezione provvisoria accordata in Svizzera alle persone bisognose di protezione nonché il loro ritorno.

Art. 2 Asilo

1 La Svizzera, su domanda, accorda asilo ai rifugiati secondo le disposizioni della presente legge.

2 L'asilo comprende la protezione e lo status accordati a persone in Svizzera in ragione della loro qualità di rifugiati. Esso comprende il diritto di risiedere in Svizzera.

Art. 3 Definizione del termine «rifugiato»

1 Sono rifugiati le persone che, nel Paese di origine o di ultima residenza, sono esposte a seri pregiudizi a causa della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, ovvero hanno fondato timore di essere esposte a tali pregiudizi.

2 Sono pregiudizi seri segnatamente l'esposizione a pericolo della vita, dell'integrità fisica o della libertà, nonché le misure che comportano una pressione psichica insopportabile. Occorre tenere conto dei motivi di fuga specifici della condizione femminile.

³ Non sono rifugiati le persone che sono esposte a seri pregiudizi o hanno fondato timore di esservi esposte per aver rifiutato di prestare servizio militare o per aver disertato. È fatto salvo il rispetto della Convenzione del 28 luglio 1951⁴ sullo status dei rifugiati.⁵

⁴ Non sono rifugiati le persone che fanno valere motivi sorti a causa del loro comportamento dopo la partenza dal loro Paese d'origine o di provenienza e che non sono l'espressione o la continuazione di una convinzione o di un orientamento già ivi esistente. Rimangono salve le disposizioni della Convenzione del 28 luglio 1951⁶ sullo status dei rifugiati.⁷

30 settembre 1995), ora del 15 per cento quasi (periodo corrispondente dell'anno precedente: 12%), è dovuta segnatamente all'ammissione di prigionieri di guerra e dei loro familiari provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e dal resto della ex-Jugoslavia, ma anche al disbrigo sempre maggiore di vecchie domande fondate relative ad esempio alla Turchia. Nel periodo inizio gennaio- fine settembre 1995, l'UFR ha concesso asilo a 1966 persone.

Nel 1994, l'UFR ha disposto 11 523 ammissioni provvisorie. 9591 persone sono state provvisoriamente ammesse nell'ambito di una procedura d'asilo. I maggiori contingenti sono costituiti da cittadini di Bosnia-Erzegovina (3609), Sri Lanka (2079) e Somalia (1292), seguiti da quelli di persone provenienti dall'ex- Jugoslavia (786), da Angola (785) e Turchia (359). Fino alla fine del 1994 fu decisa l'ammissione provvisoria di 1932 persone (fra le quali 1767 persone della Bosnia-Erzegovina, 119 dell'ex-Jugoslavia e 26 della Croazia), senza che le stesse avessero dovuto presentare domanda d'asilo.

Che le misure introdotte con il decreto federale del 1990 abbiano fornito buone prove, accelerando le procedure d'asilo, è dimostrato inoltre dalla circostanza che il numero delle domande d'asilo pendenti in prima istanza ha potuto essere ridotto, nell'arco di quattro anni, da 52 000 agli attuali 17 800. Dal 1990 è inoltre rilevabile una notevole riduzione della durata media delle procedure d'asilo in prima istanza. Delle domande d'asilo presentate nel 1994, ad esempio, l'80 per cento è stato deciso in prima istanza entro un termine inferiore a tre mesi (82 giorni civili).

(Omissis)

I recenti lavori di adeguamento delle disposizioni in materia di asilo

Iniziativa popolare federale 'Contro l'immigrazione di massa'

I

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art 121 rubrica (nuova)

Legislazione sugli stranieri e sull'asilo

Art. 121a (nuovo) Regolazione dell'immigrazione

¹ La Svizzera gestisce autonomamente l'immigrazione degli stranieri.

² Il numero di permessi di dimora per stranieri in Svizzera è limitato da tetti massimi annuali e contingenti annuali. I tetti massimi valgono per tutti i permessi rilasciati in virtù del diritto degli stranieri, settore dell'asilo incluso. Il diritto al soggiorno duraturo, al ricongiungimento familiare e alle prestazioni sociali può essere limitato.

³ I tetti massimi annuali e i contingenti annuali per gli stranieri che esercitano un'attività lucrativa devono essere stabiliti in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera e nel rispetto del principio di preferenza agli Svizzeri; essi devono comprendere anche i frontalieri. Criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma.

⁴ Non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono al presente articolo.

⁵ La legge disciplina i particolari.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 3² (nuovo)

9. Disposizione transitoria dell'art. 121a (Regolazione dell'immigrazione)

¹ I trattati internazionali che contraddicono all'articolo 121a devono essere rinegoziati e adeguati entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.

² Se la legislazione d'esecuzione relativa all'articolo 121a non è entrata in vigore entro tre anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza.

¹ RS 101

² Poiché l'iniziativa popolare non comporta la sostituzione di disposizioni transitorie esistenti, il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà attribuito dopo la votazione popolare. Il numero definitivo sarà stabilito in base alla cronologia delle modifiche adottate in votazione popolare. La Cancelleria federale provvederà agli adeguamenti necessari in occasione della pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU).

Lavori di adeguamento delle disposizioni in materia di asilo negli anni '90

Messaggio 95.088 del Consiglio federale¹⁸

Compendio

La legge sull'asilo, entrata in vigore il 1° gennaio 1981, è già stata riveduta parzialmente quattro volte. La revisione maggiore s'è conclusa il 22 giugno 1990, con l'entrata in vigore del decreto federale urgente concernente la procedura d'asilo (DPAs). (...) Nell'ambito dei lavori preliminari per la trasposizione del DPAs nel diritto ordinario era risultato che si dovevano elaborare soluzioni anche per nuovi settori, quali ad esempio quello dei cosiddetti rifugiati della violenza, dell'assistenza e della protezione dei dati. Il presente disegno si presenta quindi nella forma di legge sull'asilo completamente riveduta, suddivisa in undici capitoli, nonché di diversi complementi nella legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS).

I primi tre capitoli della legge sull'asilo riprendono in ampia misura il diritto vigente. Essi contengono le definizioni e i principi generali nonché le disposizioni concernenti la procedura d'asilo, dalla presentazione della domanda d'asilo fino all'esecuzione dell'allontanamento in seguito all'esito negativo di una procedura nonché le condizioni della concessione dell'asilo e lo statuto dei rifugiati riconosciuti. Nuovo quanto al contenuto è il disciplinamento dei casi detti di rigore. Spetterà in avvenire all'Ufficio federale dei rifugiati, rispettivamente alla Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, decidere se, per la persona che domanda asilo sia data una grave situazione personale e possa essere ordinata un'ammissione provvisoria, ove dopo quattro anni dalla presentazione della domanda non sia ancora stata pronunciata una decisione cresciuta in giudicato. Ai Cantoni riviene a questo proposito un diritto di proposta e ricorso.

¹⁸ Il seguente Messaggio del CF è tratto da: FF 196 II 1 95.088, Messaggio relativo alla revisione totale della legge sull'asilo nonché alla modificazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 4 dicembre 1995. Il testo è stato adattato a fini didattici (omissis).

A mo' di fulcro del progetto, il capitolo 4 disciplina la concessione provvisoria di protezione e lo statuto delle persone bisognose di protezione. (...) La concessione qui proposta si fonda segnatamente su tre elementi: la decisione di base di concedere protezione provvisoria e a quante persone spetta al Consiglio federale. L'ammissione di tali persone non presuppone la dimora duratura in Svizzera, bensì il rientro nel Paese d'origine o di provenienza, non appena sia data la possibilità. La procedura, infine, ha un assetto tale che - in contrapposizione all'attuale soluzione dell'ammissione provvisoria per gruppi (art. 14a cpv. 5 LDDS [finora]) - le autorità d'asilo sono sgravate dall'attuazione di una procedura individuale lunga e dispendiosa. (Omissis))

Messaggio

111 (omissis)

112. Sviluppi nel settore dell'asilo

Dopo che l'effettivo dei richiedenti l'asilo era stato in continua ascesa fino a raggiungere la cifra massima di quasi 42000 domande nel 1991, la tendenza s'era arrestata la prima volta nel 1992. La marcata riduzione fino a 18000 domande è da ascrivere soprattutto alle innovazioni introdotte con il DPAs, accompagnate dall'aumento del personale nel settore dell'asilo. Con queste misure furono create le premesse per uno svolgimento parecchio più rapido della procedura d'asilo, essendo venuta a mancare l'attrattiva esercitata dalla procedura d'asilo in precedenza assai lunga.

Dopo un leggero aumento delle domande d'asilo inoltrate nel 1993, salite a 24739, la tendenza del 1992 si è confermata nello scorso anno: dal 1° gennaio al 31 dicembre 1994 sono state inoltrate complessivamente 16134 domande d'asilo. Il numero delle domande è quindi ancora chiaramente inferiore ai valori del 1991 (41 629) e 1990 (35 836). Nel periodo da gennaio a settembre 1995 hanno chiesto asilo in Svizzera 11 962 persone, segnando così un lieve aumento dell'1,6 per cento per rapporto al periodo corrispondente dell'anno precedente (11769).

Complessivamente, nel 1994 hanno potuto essere sbrigate, in prima istanza, le domande d'asilo di 25 121 persone. Nei primi tre trimestri del corrente anno sono state trattate le richieste di 14 381 persone (periodo analogo dell'anno precedente: 19918). Il numero dei casi sbrigati è quindi sempre ancora superiore a quello delle domande pervenute.

L'alta quota di riconoscimento della qualità di rifugiato per il corrente anno (stato:

Messaggio 14.063 del Consiglio federale¹⁹

Compendio

L'obiettivo principale del riassetto del settore dell'asilo proposto è di accelerare le procedure d'asilo. La maggior parte delle procedure d'asilo deve essere conclusa rapidamente, con decisione passata in giudicato, nei centri della Confederazione. Per garantire procedure celeri corrette ed eque sotto il profilo dello Stato di diritto, i richiedenti l'asilo devono poter beneficiare gratuitamente di una consulenza sulla procedura d'asilo e di una rappresentanza legale quale misura accompagnatoria. (...)²⁰

Le domande d'asilo per le quali non sono necessari ulteriori accertamenti (al momento circa il 20 %) dovranno essere trattate in una procedura rapida che preveda una protezione giuridica più estesa per i richiedenti. Per la durata della procedura e dell'esecuzione dell'allontanamento, i richiedenti l'asilo sono alloggiati nei centri della Confederazione (al massimo 100 giorni). Lo stesso vale per le domande d'asilo a cui si applica la procedura Dublino (al momento circa il 40 %; durata massima del soggiorno nei centri della Confederazione di 140 giorni). Il Cantone d'ubicazione del centro della Confederazione è competente per l'esecuzione dell'allontanamento.

Se sono necessari ulteriori accertamenti, la domanda d'asilo è trattata in una procedura ampliata (al momento circa il 40 % delle domande). Per questa procedura i richiedenti l'asilo saranno attribuiti, come sinora, ai Cantoni. Essa deve concludersi con decisione passata in giudicato entro un anno, compresa l'esecuzione di un eventuale allontanamento. Come sinora, al Cantone d'attribuzione compete anche l'esecuzione dell'allontanamento (Cantone d'esecuzione).

Come misura accompagnatoria per la procedura celere va garantito ai richiedenti l'asilo il diritto a una consulenza e a un rappresentante legale a titolo gratuito. Ciò consente di garantire che, oltre a essere più rapide, le procedure d'asilo si svolgano in modo equo.

¹⁹ Il seguente Messaggio del CF è tratto da: FF 2014 6917 14.063, Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) del 3 settembre 2014. Il testo è stato adattato a fini didattici.

²⁰ Omissis

Inoltre, i richiedenti l'asilo vanno informati in modo tempestivo ed esaustivo sulle offerte esistenti di aiuto al ritorno. La consulenza per il ritorno e la partenza volontaria con aiuto al ritorno devono essere possibili in qualsiasi fase della procedura.

Attualmente la Confederazione dispone di circa 1400 posti per richiedenti l'asilo nei cinque centri di registrazione e procedura (CRP; comprese le strutture della protezione civile). Con circa 24 000 domande d'asilo all'anno, il riassetto del settore dell'asilo richiede circa 5000 posti nei centri della Confederazione. Si tratta di 3600 posti in più rispetto a quelli ora disponibili. Secondo il diritto vigente, l'utilizzazione durevole di edifici per l'alloggio di richiedenti l'asilo da parte della Confederazione o la costruzione di edifici destinati a tale scopo richiede una procedura ordinaria d'autorizzazione di costruzione. Per realizzare rapidamente il riassetto del settore dell'asilo, questa procedura lunga e complessa dovrà essere sostituita da una nuova procedura di approvazione dei piani del diritto federale. L'introduzione di una tale procedura riflette lo spirito delle dichiarazioni congiunte adottate in occasione delle conferenze sull'asilo del 21 gennaio 2013 e del 28 marzo 2014 (n. 1.1.3 e n. 1.1.5). (Omissis)

Messaggio

(Omissis)

Attuazione del regolamento Dublino III

Il 7 marzo 2014 il nostro Consiglio ha licenziato, all'attenzione del Parlamento, il messaggio¹⁸ sull'approvazione e la trasposizione dei regolamenti Dublino III (Regolamento [UE] n. 604/2013)¹⁹ ed Eurodac (Regolamento [UE] n. 603/2013)²⁰. Il nostro Consiglio sottopone al Parlamento un decreto sul recepimento del regolamento Dublino III²¹ e uno sul recepimento del regolamento Eurodac²². I due decreti federali contengono anche gli adeguamenti legislativi necessari per l'attuazione dei regolamenti in questione.

I due regolamenti sono sviluppi dell'acquis Dublino/Eurodac, che la Svizzera si è impegnata in linea di massima a recepire nell'ambito dell'Accordo di associazione a Dublino (AAD; art. 1 cpv. 3 e 4)²³.

Le novità introdotte dal regolamento Dublino non mettono in questione la presente revisione di legge. Gli obiettivi del regolamento Dublino III corrispondono in linea di massima a quelli del riassetto, che prevede anch'esso procedure rapide ed eque, nonché una maggiore protezione giuridica dei richiedenti l'asilo. Il regolamento Dublino III restringe unicamente la possibilità attuale di ordinare la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto nella procedura Dublino. Quest'ultima può

essere ordinata soltanto caso per caso qualora vi sia un forte rischio che l'interessato si renda irreperibile e se la carcerazione è proporzionata allo scopo e misure meno severe non sono sufficienti per garantire l'esecuzione dell'allontanamento. È stata inoltre accorciata la durata massima della carcerazione.

Il DFGP continuerà a seguire i lavori legislativi in corso nell'ambito del regolamento Dublino III e della presente revisione della LAsi, provvedendo affinché i progetti concordino tra loro. (Omissis)

1.1.8 Ripercussioni del nuovo articolo 121a Cost. per il riassetto del settore dell'asilo (iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa») Il 9 febbraio 2014 la maggioranza del Popolo e dei Cantoni ha accolto l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Il 20 giugno 2014 il nostro Consiglio ha adottato un piano d'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale²⁶ (Cost.). Il piano funge da base per i necessari adeguamenti legislativi che saranno posti in consultazione alla fine del 2014.

In linea di massima il nuovo articolo costituzionale permette di proseguire l'attuale politica d'asilo della Svizzera. Tuttavia dovranno essere stabiliti tetti massimi e contingenti anche per il settore dell'asilo, tenendo conto degli impegni internazionali della Svizzera (cfr. n. 1.3 e 4.2.3 del messaggio del 7 dicembre 2012²⁷ concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»).

Se l'attuazione dell'articolo 121a Cost. dovesse portare a una denuncia dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)²⁸ con l'UE, quest'ultima potrebbe rimettere in discussione anche altri trattati con la Svizzera che ritiene legati all'ALC. Ciò potrebbe riguardare in particolare gli accordi di associazione a Schengen e Dublino (AAS29 e AAD). Anche se non sono legati formalmente all'ALC (nessuna «clausola ghigliottina») e quindi una denuncia di quest'ultimo non significherebbe automaticamente la loro fine, l'AAS completa l'ALC, in quanto agevola la circolazione delle persone nello spazio Schengen. Visto il legame reciproco tra l'AAS e l'AAD, una denuncia del primo comporterebbe anche la denuncia del secondo (art. 14 DAA).

L'AAD disciplina le competenze per il trattamento delle domande d'asilo, in modo tale da evitare che per uno stesso richiedente si svolgano più procedure. Un'eventuale denuncia dell'AAD avrebbe pertanto conseguenze molto negative per il sistema svizzero dell'asilo, in quanto il nostro Paese non potrebbe più appellarsi ai criteri di competenza fissati da Dublino. Qualsiasi richiedente l'asilo la cui domanda è stata respinta in uno Stato dell'UE potrebbe depositare una nuova domanda d'asilo

in Svizzera la quale, non essendo più membro di Dublino, sarebbe tenuta a entrare nel merito di tale domanda. Ciò porterebbe a un aumento del numero e della durata delle procedure d'asilo (cfr. n.4.2.4 del messaggio del 7 dicembre 2012³⁰ sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»). In una situazione del genere, gli obiettivi del riassetto, ossia l'accelerazione delle procedure e l'esecuzione nei centri della Confederazione, assumerebbero un'importanza ancora maggiore.

Gli accordi di Schengen e Dublino

Gli accordi di Schengen e Dublino consentono una stretta cooperazione intraeuropea nel combattere la criminalità e nel gestire le domande di asilo.

Nato nel 1985, l'accordo di Schengen ha comportato l'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne, agevolando i viaggi nello spazio Schengen. In compenso sono stati intensificati i controlli alle frontiere esterne e i meccanismi di ricerca e di controllo nazionali, specialmente grazie al Sistema elettronico di ricerca SIS.

All'accordo di Dublino del 1990 è nel frattempo subentrato il regolamento Dublino II nel 2003. La cooperazione secondo questo accordo mira a garantire che una determinata domanda di asilo è esaminata da un solo Paese nello spazio Dublino. In particolare grazie alla banca dati dattiloscopia Eurolac, è possibile identificare le persone che depositano domande d'asilo e indirizzarle verso il Paese competente per il loro trattamento. Non vi è entrata nel merito se la domanda è evidentemente abusiva.

Il 26 ottobre 2004, la Svizzera ha concluso un accordo di Associazione a Schengen e un accordo di associazione a Dublino. Questi sono entrati in vigore il primo marzo 2008 e la Svizzera è stata collegata al SIS il 14 agosto 2008. L'entrata in vigore operativa, che permette di eliminare i controlli delle persone alle frontiere interne dello spazio Schengen, data del 12 dicembre 2008. I controlli negli aeroporti sono stati aboliti il 29 marzo 2009.

Fonte: edoeb.admin.ch

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno intende garantire procedure d'asilo più celeri creando, tra le altre cose, centri di procedura della Confederazione, nonché adeguando i termini di ricorso e la protezione giuridica per i richiedenti l'asilo. La riduzione dei termini di ricorso dagli attuali trenta giorni ai sette della procedura celere è necessaria ai fini dell'auspicato acceleramento della procedura d'asilo. Come menzionato in precedenza, continua a essere garantita una protezione giuridica sufficiente. In tal modo è possibile adempiere alle prescrizioni della CEDU, del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸¹ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II) e di altri accordi

internazionali che impongono una procedura equa. La riduzione dei termini di ricorso proposta è pertanto compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Relazione con il diritto europeo 7.3.1 Sviluppi del settore dell'asilo dell'UE
L'Unione europea ritiene che si possano conseguire standard di protezione comuni nel quadro del previsto Sistema europeo comune di asilo soltanto mediante un'ulteriore armonizzazione delle prescrizioni legali dei singoli Stati nel settore in questione. Ciò richiede anche la modifica di atti normativi già emanati, tra cui le direttive sulle procedure d'asilo, sull'accoglienza e sulle qualifiche, nonché i regolamenti Dublin e Eurodac. Tutti gli atti normativi menzionati sono stati riveduti negli ultimi anni. Finora è stata adottata formalmente soltanto la direttiva sulle qualifiche⁸². Le altre due direttive e i due regolamenti Dublin e Eurodac sono stati adottati entro l'estate 2013. Per la Svizzera sono vincolanti unicamente i regolamenti Dublin ed EURODAC, poiché il nostro Paese è associato alla collaborazione nell'ambito dell'accordo di Dublin. Nell'UE esiste inoltre dal 2011 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office, EASO), che ha l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nell'adempimento dei loro impegni europei e internazionali nel settore dell'asilo e di potenziare in tal modo anche il sistema Dublin. L'EASO assume pertanto compiti essenziali in vista della strutturazione concreta del Sistema europeo comune di asilo e svolgerà un ruolo importante nell'ambito del meccanismo di allerta rapido⁸³. La Svizzera intende pertanto partecipare all'EASO e in giugno 2014 ha firmato un pertinente accordo con l'UE.

7.3.2 Compatibilità della legislazione svizzera con il diritto europeo

L'obiettivo e lo scopo delle presenti modifiche della legge sull'asilo sono compatibili fondamentalmente con quelli corrispondenti della nuova versione della direttiva sulla procedura d'asilo⁸⁴. Alla stregua del presente disegno, quest'ultima è incentrata su procedure celeri, eque ed efficienti. Quale misura d'accompagnamento alla procedura celere, il presente disegno di modifica prevede per i richiedenti l'asilo il diritto alla consulenza gratuita sulla procedura d'asilo e a un rappresentante legale nelle procedure preparatoria, celere e Dublin. Se durante il soggiorno nel Cantone hanno luogo altre fasi procedurali determinanti per la decisione, i richiedenti l'asilo interessati possono rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico nel Cantone o al rappresentante legale loro assegnato nei centri della Confederazione (art. 102f

segg. D-LAsi). Secondo la direttiva europea sulla procedura d'asilo, i richiedenti l'asilo devono avere accesso alla consulenza giuridica gratuita già durante la procedura di prima istanza. Tale consulenza può essere prestata da attori statali o non statali (art. 21 par. 1) e si concentra su informazioni giuridiche e procedurali (art. 19 par. 1).

Secondo la direttiva europea sulla procedura d'asilo, per la procedura di ricorso è prevista l'assistenza legale gratuita (art. 20 par. 1), che può tuttavia essere vincolata a determinate condizioni, quali per esempio l'indigenza (art. 21 cpv. 2 lett. a) o il fatto che la domanda non deve essere priva di possibilità di essere accolta (art. 20 par. 3). Ciò corrisponde alla proposta di gratuito patrocinio nella procedura ampliata, secondo cui nella procedura di ricorso oltre alle spese processuali sono assunti anche i costi del patrocinatore d'ufficio se il richiedente è indigente e se il suo ricorso non è privo di possibilità di successo (cfr. art. 102m D-LAsi). Alla stregua di quanto previsto dall'articolo 102m capoverso 3 D-LAsi, anche a livello europeo l'esercizio del gratuito patrocinio non è limitato soltanto agli avvocati. L'articolo 21 paragrafo 2 lettera b della direttiva europea sulla procedura d'asilo prevede che esso può essere assunto anche da altri consulenti legali specificamente designati dal diritto nazionale ad assistere e/o rappresentare i richiedenti.

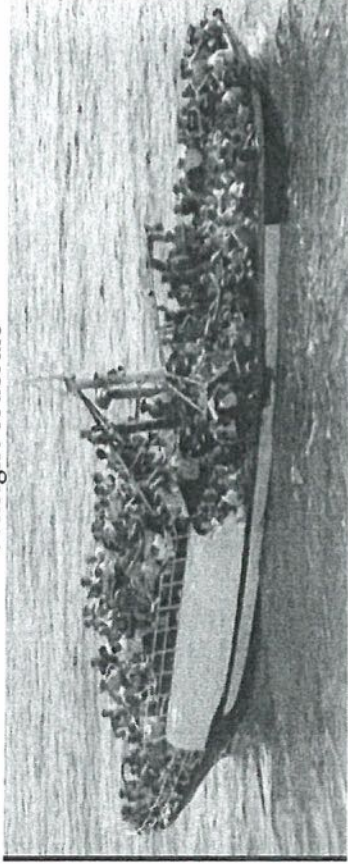
Secondo la direttiva europea, la procedura d'esame di prima istanza deve di norma concludersi entro sei mesi (art. 31). Questo termine è più lungo rispetto ai termini di trattamento della procedura d'asilo di prima istanza (cfr. art. 37 D-LAsi). Il numero 18 del preambolo della direttiva europea sulla procedura d'asilo indica tuttavia anch'esso l'obiettivo di prendere una decisione quanto prima possibile in merito alle domande d'asilo.

Sebbene la direttiva europea sulla procedura d'asilo non sia vincolante per il nostro Paese, in ragione della collaborazione nell'ambito di Dublin il nostro sistema in materia d'asilo è, come menzionato in precedenza, strettamente connesso con quelli degli Stati membri dell'UE. È pertanto nel nostro interesse che le procedure d'asilo presentino standard comparabili in tutti gli Stati europei. Abbiamo tenuto conto di questo aspetto nel quadro della presente modifica della legge sull'asilo.

Il presente disegno di modifica della LAsi è inoltre compatibile con le prescrizioni dell'Acquis di Dublin. Per le ripercussioni della trasposizione del regolamento Dublin III si veda il numero 1.1.6. (Omissis)

Le recenti crisi umanitarie nel Mediterraneo

Consiglio federale²¹



1. Introduzione

Diversi avvenimenti che hanno marcato l'attualità internazionale nel 2015 hanno avuto ripercussioni sulla politica migratoria estera della Svizzera. L'intensificazione dei conflitti in Siria e Iraq e l'assenza di prospettive per i rifugiati che si trovano nei Paesi vicini hanno contribuito fortemente all'aumento delle domande d'asilo in Europa nel 2015. Questa evoluzione ha toccato anche la Svizzera, pertanto il rapporto sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera relativo al 2015 si concentra sulla questione della migrazione nella regione del Mediterraneo. La Svizzera ha contribuito grandemente agli sforzi per fronteggiare questa crisi. In tale contesto il nostro Paese vanta un ampio spettro di misure nell'ambito della politica estera e della politica migratoria estera. Fornisce un aiuto umanitario per alleviare la situazione di emergenza sul posto e negli Stati di transita. Si prodiga per la tutela dei migranti nei Paesi di prima accoglienza e supporto al tempo stesso gli Stati interessati e la popolazione nel fronteggiare le enormi sfide. Contribuisce affinché i rifugiati possano costruirsi un'esistenza (scuole, formazione, lavoro) nelle regioni di origine senza dipendere dal soccorso d'emergenza.

²¹ Giugno 2016/Rapporto del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2015, FF 2017 4161. Il Rapporto è stato adattato a fini didattici. Gli omissis sono indicati all'interno nel testo.

L'impegno della Svizzera si concentra anche sulle cause di fuga strutturali, siano esse socio-economiche o politiche, e concorre allo sviluppo sostenibile e alla messa in campo di prospettive migliori. Grazie agli strumenti della politica di pace e in materia di diritti umani, il nostro Paese si adopera inoltre a favore della prevenzione delle crisi e della gestione dei conflitti, impegnandosi per una soluzione politica della crisi siriana e di altri conflitti. Infine, a livello europeo, nel quadro di diversi dialoghi regionali e a livello globale, si impegna a favore di un approccio cooperativo alle questioni migratorie. Anche in altre regioni del mondo vi sono importanti sfide da fronteggiare: si pensi ai numerosi migranti che hanno perso la vita nel Golfo dei Bengala e nel mare delle Andamane nell'Asia sudorientale, o alle migliaia di bambini, spesso non accompagnati, che sono transitati da diversi Paesi d'America centrale per raggiungere gli Stati Uniti. Come da diversi anni a questa parte, anche nel 2015 la grande maggioranza dei rifugiati nel mondo si trovava in Paesi in via di sviluppo. Sul continente africano, per esempio, l'Etiopia accoglie oltre 821 000 rifugiati del Sudan del Sud, dell'Eritrea e della Somalia. Oltre a questo grande impegno per prevenire la migrazione forzata, nel 2015 la Svizzera ha continuato a garantire una politica migratoria estera coerente grazie a un approccio interdepartimentale che consente di difendere gli interessi della politica migratoria interna e di mettere in campo soluzioni costruttive, segnatamente nel settore del ritorno. Il Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017-2020 rafforzerà ulteriormente la coerenza, l'efficienza e l'efficacia dell'impegno svizzero. In virtù di tale messaggio, infatti, per la prima volta gli strumenti della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e del promovimento della pace e della sicurezza umana saranno applicati entra un contesto strategico comune. A livello multilaterale, uno dei maggiori successi del 2015 è stata l'adozione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, la quale comprende anche numerosi riferimenti alla migrazione. L'Agenda 2030 codifica il cambiamento paradigmatico degli Ultimi anni, ossia la percezione della migrazione non più come un segno d'insuccesso della cooperazione allo sviluppo, bensì come un fattore chiave per uno sviluppo sostenibile globale.

2. Attori, strumenti e linee d'azione prioritarie nel 2015

2.1. Attori e strumenti

Per garantire un'attuazione coerente dell'impegno della Svizzera nel quadro della politica migratoria estera, le attività sono coordinate, sulla base del rapporto sulla

cooperazione internazionale in materia di migrazione del febbraio 2011, nel quadro di undici gruppi di lavoro (GL) geografici e tematici della struttura interdipartimentale per la cooperazione internazionale in materia di migrazione (struttura IMZ). Le attività dei vari GL connesse con la migrazione nella regione del Mediterraneo nonché le informazioni aventi una rilevanza per la cooperazione della Svizzera con gli Stati dell'Unione europea sono riunite nel quadro del Gruppo di lavoro strategico per il Mediterraneo (GLSM). Partecipano all'attuazione della politica migratoria estera la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), la Direzione degli affari europei (DAE) nonché la Divisione Sicurezza umana (DSU) e le divisioni geografiche della Direzione politica dei DFAE, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), l'Ufficio federale di polizia (fedpol), il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) e l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). A seconda del mandato del servizio federale interessato e delle sfide poste alla politica migratoria, la politica migratoria estera svizzera impiega diversi strumenti bilaterali e multilaterali. A livello multilaterale è soprattutto il dialogo migratorio internazionale a contribuire in maniera determinante a sviluppare e promuovere una visione comune della migrazione quale opportunità e sfida al tempo stesso. Il dialogo migratorio multilaterale consente inoltre di avviare cambiamenti politici a livello nazionale e di creare una rete di collegamenti atti a sviluppare progetti concreti che coinvolgano soggetti pubblici, organizzazioni internazionali o rappresentanti della società civile. A livello bilaterale, gli strumenti della politica migratoria estera spaziano dal dialogo sugli accordi bilaterali nel settore della migrazione (in particolare gli accordi sull'esenzione dal visto, sulla riammissione e sui tirocinanti) a un approccio più ampio promosso con il partenariato migratorio.

Il Comitato per la cooperazione in materia di migrazione internazionale (comitato IMZ) fissa le priorità della politica migratoria estera sotto forma di obiettivi annuali, che, per l'anno in rassegna, si orientano fondamentalmente all'attualità nel settore della migrazione e alle attività lungo le principali rotte migratorie. Per il 2015 sono stati formulati quindi obiettivi riguardanti i seguenti temi prioritari: continuazione della cooperazione bilaterale nell'ambito dei cinque attuali partenariati migratori; attuazione dell'ampio progetto interdipartimentale «Protezione nella Regione» in Siria e nei Paesi limitrofi nonché nel Corno d'Africa; migrazione e protezione in Nord Africa; cooperazione con l'UE e sostegno agli Stati membri alle frontiere

esterne dello spazio Schengen e a favore dell'impegno nell'ambito del dialogo migratorio internazionale. Di seguito sono riassunti gli importanti traguardi raggiunti grazie alla cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione nel 2015 a livello multilaterale e bilaterale.

2.2. Linee d'azione prioritarie nel 2015 a livello multilaterale e bilaterale

A livello multilaterale, l'adozione da parte degli Stati membri dell'ONU dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile ha costituito un importante traguardo nell'anno in rassegna. La Svizzera ha partecipato attivamente, dando la propria impronta - anche nel settore della migrazione -, sia al processo preparatorio che ai negoziati tra gli Stati e al documento finale. L'Agenda 2030 codifica in un certo senso il cambiamento paradigmatico osservato negli Ultimi anni. La migrazione non è più considerata un segno del mancato successo della cooperazione allo sviluppo, bensì un fattore chiave per uno sviluppo sostenibile globale. Il documento finale riconosce inoltre la vulnerabilità dei migranti e formula obiettivi chiari a tutela dei diritti dell'uomo e dei diritti nel lavoro di queste persone. Al tempo stesso evidenzia il contributo dell'Agenda a una crescita economica socialmente sostenibile. Per dare maggior forza a questo intento occorrono in particolare provvedimenti finalizzati a una migliore integrazione finanziaria, a un rafforzamento delle competenze dell'Agenda, a una riduzione delle spese per le rimesse degli immigrati e al riconoscimento semplificato di diplomi e attestati di capacità. L'Agenda 2030 si propone altresì di porre fine alla tratta di esseri umani. In maniera generale, offre una visione a lungo termine per contribuire a prevenire spostamenti forzati e tragedie umane come quelle verificatesi nel Mediterraneo nel 2015: creare le condizioni strutturali necessarie affinché la migrazione avvenga in condizioni sicure e regolari, rispettare e far rispettare i diritti umani di tutti i migranti ma anche incoraggiare l'avvento di società pacifiche e aperte. A medio termine, la Svizzera deve recepire i principi globali nel contesto nazionale e integrarli nelle proprie strategie settoriali. Anche il Global Forum on Migration and Development (GFMD), che nell'anno in rassegna è stato presieduto dalla Turchia, ha continuato a beneficiare dell'appoggio attivo della Svizzera. In occasione del vertice di Istanbul, la Svizzera ha avuto la possibilità di presentare a un vasto pubblico internazionale le proprie esperienze positive per quanto riguarda la presa in considerazione della migrazione nelle politiche settoriali. Quale esempio concreto è stato presentato il Programma nazionale migrazione e salute deN'UFSP. Le delegazioni presenti hanno

particolarmente caldeggiato, adottandolo con successo, il meccanismo proposto dalla Svizzera per un maggiore coinvolgimento del settore privato nella governance migratoria globale. Il GFMD ha peraltro tematizzato per la prima volta in un contesto più ampio il fenomeno della migrazione forzata nonché le sfide connesse alla protezione delle vittime. L'agenda di protezione dell'iniziativa Nansen, approvata e adottata pochi giorni prima a Ginevra da 109 Stati, è stata parimenti presentata dalla Svizzera quale approccio innovativo. In questo contesto merita particolare rilievo il carattere inclusive del processo consultivo svolto sull'arco di tre anni, nel cui quadro sono stati sentiti rappresentanti di Governi e della società civile di oltre cento Stati nonché esperti degli ambiti tematici rilevanti. Dalle consultazioni sono emerse, da un lato, le differenze regionali significative per quanto riguarda il fenomeno degli spostamenti di popolazioni in seguito a catastrofi naturali nonché le misure in atto, evidenziando la necessità di soluzioni a livello regionale. Dall'altro lato, la molteplicità delle pratiche ha fatto altresì emergere il potenziale di intervento, soprattutto nell'ambito delle misure preventive negli Stati d'origine degli sfollati, per esempio allo scopo di rafforzare la capacità di resistenza delle vittime di questi fenomeni.

Per quanto riguarda gli strumenti bilaterali, uno dei punti cardine della cooperazione interdepartimentale nell'ambito della politica migratoria estera nel 2015 è stata la conclusione di una valutazione esterna dei partenariati migratori in adempimento del postulat Amarelle (12.3858; Monitoraggio e valutazione degli accordi di partenariato migratorio) da parte della Maastricht Graduate School of Governance. Il bilancio della valutazione esterna riguardo all'efficacia e al valore aggiunto dei partenariati migratori è stato complessivamente positivo. I risultati confermano che il partenariato migratorio è uno strumento adeguato per intensificare la cooperazione con gli Stati di provenienza e di transita grazie alla presa in considerazione equilibrata degli interessi di tutte le parti coinvolte. Il rapporto conclude che ai partenariati migratori sottende un rapporto di forze relativamente equilibrata tra la Svizzera e gli Stati partner. Tra le maggiori conquiste, i valutatori citano la collaborazione tra i vari servizi federali e la coerenza politica così conseguita in ambito migratorio. La valutazione esterna evidenzia inoltre che il partenariato migratorio offre il contesto adeguato per attuare efficacemente gli interessi della Svizzera in ambito migratorio. A fronte di ciò, la Svizzera intende proseguire i partenariati migratori in atto e continuare a dare ampio

spazio agli incontri bilaterali tra esperti nell'ambito dei partenariati stessi. Occorre altresì vagliare la possibilità e l'opportunità di mettere in campo nuovi partenariati migratori. Le opportunità e sfide odierne in ambito migratorio saranno determinanti per la scelta di possibili Stati partner.

La struttura IMZ è stata creata nel 2011 con l'obiettivo generale di garantire una politica migratoria estera coerente, che tenga conto, cioè, di vari aspetti quali la protezione, il ritorno, il contributo dei migranti allo sviluppo, la gestione della migrazione e la lotta alla migrazione irregolare. In questo contesto, la Svizzera tenta, per quanto giustificato e possibile, di collegare tra loro il proprio impegno in materia di cooperazione internazionale e gli interessi della propria politica migratoria interna (ritorno, prevenzione della migrazione irregolare). Questo approccio, la cui espressione suprema è lo strumento dei partenariati in materia di migrazione, ha già dato buoni risultati. Nel 2015 la Svizzera ha proseguito il proprio considerevole impegno nel quadro dei cinque partenariati migratori in atto (Tunisia, Nigeria, Serbia, Bosnia e Erzegovina, Kosovo). L'esempio della Tunisia ha evidenziato come una gamma di progetti in risposta alle priorità del Governo tunisino (p. es. progetto DSC di formazione professionale per contribuire alla lotta contro la disoccupazione) consente di rafforzare la cooperazione nel settore del ritorno e della riammissione. Questo approccio coerente sarà proseguito e rafforzato nel quadro del Messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017-2020, il quale combina gli strumenti dell'aiuto allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e della promozione della pace e della sicurezza umana.

Nel 2012 il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFGP di stendere un elenco dei Paesi prioritari per quanto riguarda il settore del ritorno con i quali la cooperazione in materia di ritorno è in stallo. Con questa lista ci si propone di vagliare quali possibilità esistano, oltre all'impegno della Svizzera in materia di politica migratoria estera, di collegare altri settori della cooperazione bilaterale (in particolare dossier di politica estera e di politica economica estera) ai progressi perseguiti in materia di ritorno. Questo esame è tuttora eseguito nel quadro della struttura interdepartimentale IMZ. La lista del 2015 annovera l'Algeria, l'Etiopia, l'Iran, il Marocco e la Mongolia. Va detto che con la Mongolia e l'Algeria negli Ultimi anni sono stati fatti dei progressi per quanto riguarda la cooperazione al ritorno. Con l'Iran e l'Etiopia, invece, le possibilità di eseguire i rimpatri coatti restano bloccate. Nel caso del Marocco è stato possibile risolvere alcuni casi

individuali, tuttavia la cooperazione rimane difficoltosa e molto onerosa in termini di tempo. L'avanzamento dell'attuazione di questa decisione del Consiglio federale è tuttora oggetto di un esame approfondito nel quadro della struttura IMZ. I risultati saranno presentati in dettaglio nel Rapporto d'attività 2016 sulla politica migratoria estera della Svizzera.

Accanto agli strumenti summenzionati, la politica migratoria estera svizzera dispone di una vasta gamma di programmi e progetti nel settore della protezione dei migranti vulnerabili e della promozione dei loro diritti umani, nel settore delle sinergie tra migrazione e sviluppo, dell'aiuto al ritorno, alla reintegrazione e dell'aiuto strutturale, della prevenzione della migrazione irregolare nonché di misure volte a potenziare le capacità delle autorità nazionali o degli attori della società civile. Queste attività sono finanziate dai servizi federali interessati in funzione del loro mandato e delle risorse disponibili.

DIRITTO/ECONOMIA

2 LA SVIZZERA. IMMIGRAZIONE ECONOMICA

Come regoliamo in Svizzera la politica migratoria? Alcuni obiettivi e cenni storici tratti dal Messaggio del Consiglio federale del 8 marzo 2002.

Messaggio 02.24 del Consiglio federale²²

Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri - LLstr 08.03.02

Compendio

Da sempre la popolazione residente straniera contribuisce in maniera rilevante al nostro benessere e concorre anche all'arricchimento culturale del nostro Paese. È pertanto compito della Confederazione disciplinare in maniera circostanziata lo

statuto giuridico di queste persone, rivederlo costantemente e adattarlo alle esigenze attuali.

Nel 1993 la mozione Simmen (...) invitò il Consiglio federale ad elaborare una legge circostanziata in materia di migrazione. In seguito, l'ex direttore dell'Ufficio federale dei rifugiati, Peter Arbenz, redasse un rapporto generale sulla politica migratoria svizzera. Nel 1996 il Consiglio federale istituì una Commissione peritale «Migrazione» (Commissione Hug) incaricata di elaborare proposte concrete per una futura politica migratoria. In un parere in merito a tali proposte, il Consiglio federale affermò che esse coincidevano in gran parte con i propri obiettivi nel settore migratorio. Come la Commissione Hug, esso si oppose alla creazione di una legge migratoria globale che comprendesse il campo d'applicazione di una legge sugli stranieri e sull'asilo nonché ulteriori settori politici rilevanti dal punto di vista migratorio, considerate le difficoltà giuridiche, legislative e politiche connesse a tale progetto. Una volta ultimata la revisione totale della legge sull'asilo, tuttavia, il Consiglio federale annunciò una revisione totale della legge federale del 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). Una prima revisione di tale legge fu respinta per pochi voti in occasione di una votazione popolare tenutasi nel 1982.

Nel 1998, un'altra commissione peritale fu incaricata di elaborare un disegno per una nuova Legge sugli stranieri (LSir). Onde garantire una situazione iniziale chiara, la procedura di consultazione relativa alla LSir fu rinviata a dopo la votazione sugli Accordi bilaterali con l'UE. La procedura di consultazione si è protratta fino al novembre 2000. Le cerchie consultate hanno unanimemente riconosciuto la necessità di una revisione totale della LDDS, ma avanzavano opinioni assai divergenti per quel che concerne gli obiettivi e gli scopi della nuova legge.

Il presente disegno di legge verte principalmente sulla regolamentazione dell'ammissione e della dimora di stranieri con attività lucrativa o no, provenienti da Stati non membri dell'UE e dell'AELS (cittadini di Stati terzi) e che non rientrano nel settore dell'asilo. Sono inoltre disciplinati il ricongiungimento familiare e il promovimento dell'integrazione.

Le proposte di uno statuto giuridico più favorevole e di semplificazioni procedurali per gli stranieri sono volte segnatamente a favorire l'integrazione degli stranieri in Svizzera, ad accorciare le procedure per datori di lavoro ed autorità nonché a

²² Cfr. Messaggio 02.24 relativo alla Legge federale sugli stranieri - LLstr 08.03.02 (FF 2002 3327)

garantire un'applicazione uniforme della legge.

(Omissis)

A. Ammissione di cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa (sistema d'ammissione binario)

Il principale elemento del disegno di legge è costituito dalle disposizioni relative all'ammissione di cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa. L'ammissione e il regolamento del soggiorno di cittadini di Stati dell'UE sono retti in maniera pressoché esclusiva dall'Accordo bilaterale sulla libera circolazione concluso con la CE e i suoi Stati membri (Accordo sulla libera circolazione; ALC), che entrerà presumibilmente in vigore prossimamente. Detto Accordo sarà esteso anche agli Stati dell'AELS. Dopo un periodo transitorio non sarà più possibile limitare l'ammissione sul mercato del lavoro.

Nel disegno di legge, l'ammissione di cittadini di Stati terzi è invece limitata alla manodopera qualificata di cui vi è urgente bisogno (sistema d'ammissione binario). Si tratta di una politica perseguita dal Consiglio federale sin dal 1991 e che viene ora sancita a livello di legge, con in più la descrizione delle condizioni d'ammissione personali.

In base alle esperienze degli ultimi anni, sembra indicato limitare l'ammissione ai cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa per i quali appare garantita l'integrazione professionale e sociale a lungo termine. Sono possibili deroghe alle severe prescrizioni d'ammissione, segnatamente nel contesto del ricongiungimento familiare e di soggiorni di formazione nonché in presenza di gravi motivi umanitari.

Un alleggerimento delle prescrizioni d'ammissione per cittadini di Stati terzi esercitanti attività lucrativa potrà essere esaminato unicamente quando saranno noti gli effetti dell'Accordo sulla libera circolazione e saranno esaurite le possibilità di reclutare manodopera poco qualificata entro gli Stati dell'UE/AELS a condizioni salariali e lavorative eque.

B. Miglioramento dello statuto sociale e integrazione

La situazione degli stranieri che dimorano legalmente e durevolmente in Svizzera va migliorata. Occorre pertanto razionalizzare considerevolmente la procedura del permesso, tuttora piuttosto complessa. Ciò è anche nell'interesse economico della Svizzera.

Una volta superato l'ostacolo della procedura d'ammissione, è prevista, a determinate condizioni – non da ultimo in base all'Accordo sulla libera circolazione

–, una maggiore mobilità (anzitutto agevolamenti per il cambiamento di Cantone, professione e impiego, nonché la possibilità del ricongiungimento familiare per dimoranti temporanei e studenti).

Occorre promuovere l'integrazione degli stranieri che dimorano in Svizzera legalmente e a lungo termine. Oltre ai principi della politica d'integrazione, occorre continuare ad applicare le misure di promovimento a livello federale. Tali misure includono anche un miglior coordinamento dei provvedimenti integrativi e la co-operazione con i Cantoni. Occorre porre l'accento sulla disponibilità all'integrazione da parte degli stranieri.

C. Lotta agli abusi, salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici

Come in altri Paesi, anche in Svizzera si constatano casi di elusione o abuso delle prescrizioni del diritto vigente in materia di stranieri, commessi da una minoranza degli stranieri: nuovi provvedimenti sono richiesti per far fronte a questa problematica. Ciò vale segnatamente nei settori dell'attività dei passatori, del lavoro nero e del ricongiungimento familiare. Contro le persone che hanno gravemente violato o minacciato la sicurezza e l'ordine pubblici dev'essere possibile, anche in avvenire, disporre adeguati provvedimenti di allontanamento e respingimento.

Messaggio

1. Osservazioni generali 1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Cenni storici

Fino alla Prima Guerra Mondiale, i cittadini degli Stati con i quali la Svizzera aveva concluso un trattato di domicilio potevano stabilirsi senza restrizioni nel nostro Paese. In linea di principio, la loro attività non sottostava a limitazione alcuna. Nella pratica, tale libertà di circolazione si applicava parimenti ai cittadini degli Stati con cui non era stato concluso un trattato di domicilio. La dimora e il domicilio erano rifiutati unicamente in caso di minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblici. Le mansioni nel settore della polizia degli stranieri erano di esclusiva competenza dei Cantoni.

Gli inizi d'industrializzazione, nel XIX secolo, hanno provocato un costante aumento della popolazione straniera. La proporzione di stranieri, che nel 1850 era pari al 3 per cento, ha conosciuto un aumento continuo fino a raggiungere un tasso pari al 14,7 per cento nel 1910, e al 15,4 per cento nel 1914. La Prima Guerra mondiale ha posto un termine alla libertà di circolazione.

Fondandosi sui poteri straordinari conferitigli, il Consiglio federale emanò, il 21 novembre 1917, un'ordinanza concernente la polizia di frontiera e il controllo degli stranieri (RU 1917 959). L'entrata e la dimora degli stranieri furono così sottoposti a un controllo generale di polizia degli stranieri. Il 17 novembre 1919 il Consiglio federale emanò quindi l'ordinanza sul controllo degli stranieri (RU 1919 939), la quale alleggeriva le severe disposizioni in materia di visto. Da allora, secondo i trattati di domicilio, tuttora vigenti, la decisione d'ammissione è quindi presa nell'ambito del potere discrezionale dello Stato ospite. Gli Stati contraenti riconoscono, tacitamente o esplicitamente, tale limitazione.

Sempre sulla base dei poteri discrezionali, il Consiglio federale emanò in seguito l'ordinanza del 29 novembre 1921 sul controllo degli stranieri (RU 1921 825). Per trasporre nel diritto federale ordinario il disciplinamento dettato da questa ordinanza d'emergenza fu necessario dapprima adeguare la Costituzione federale. Con l'adozione dell'articolo 69ter Cost. il 25 ottobre 1925, la competenza di legiferare sull'entrata, la partenza, la dimora e il domicilio degli stranieri fu attribuita alla Confederazione. La legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), adottata il 26 marzo 1931, entrò in vigore il 1° gennaio 1934 (RS 142.20) ed è tuttora applicata.

All'inizio della Prima e della Seconda Guerra Mondiale numerosi stranieri lasciarono la Svizzera. Parimenti, la crisi economica degli anni Trenta indusse un gran numero di stranieri a lasciare il nostro Paese. Di conseguenza, nel 1941 la proporzione della popolazione residente straniera era pari al 5,2 per cento.

Poco dopo la Seconda Guerra Mondiale, il rilancio congiunturale provocò un maggior fabbisogno di manodopera straniera. Questo sviluppo fu dapprima considerato come un fenomeno passeggero. In generale si pensava che la manodopera straniera non si sarebbe stabilita in Svizzera in maniera durevole, per cui fino al 1963 le autorità applicarono una politica d'ammissione liberale. A seguito di un rapido aumento del numero dei lavoratori stranieri verificatosi all'inizio degli anni Sessanta, il Consiglio federale decise, nella primavera 1963, di limitare l'ammissione degli stranieri mediante ordinanze volte a determinare l'effettivo massimo di stranieri per azienda. I provvedimenti adottati tra il 1963 e il 1970 consentirono di ottenere un regresso dei tassi di crescita.

Nel 1970, le misure volte a determinare l'effettivo massimo di lavoratori stranieri per azienda sono state sostituite da una limitazione generale degli stranieri che

intendevano entrare in Svizzera al fine di esercitarvi un'attività lucrativa. Nel corso degli anni Settanta, la proporzione della popolazione residente di nazionalità straniera è fortemente regredita a causa della grave recessione. Dopo essere costantemente aumentata fino al 1974, raggiungendo una cifra pari al 16,8 per cento, essa è diminuita fino a raggiungere il 14,1 per cento nel 1979. All'inizio degli anni Ottanta, la proporzione della popolazione residente permanente straniera si è ampiamente stabilizzata.

Dopo la reiezione, in occasione della votazione popolare del 6 giugno 1982, della nuova legge sugli stranieri del 19 giugno 1981 (FF 1982 II 921), che era stata concepita come controprogetto indiretto all'iniziativa «Mitenand» per una nuova politica degli stranieri, le ordinanze limitative allora vigenti sono state oggetto di una revisione totale. Sulla base degli articoli 18 capoverso 4 e 25 capoverso 1 LDDS, il nostro Consiglio ha emanato, il 6 ottobre 1986, l'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21). Vari punti incontestati della legge sugli stranieri appena rifiutata furono sanciti nell'ordinanza. Se sino ad allora la limitazione concerneva unicamente gli stranieri esercitanti attività lucrativa, con l'applicazione dell'OLS essa si estendeva parimenti agli stranieri senza attività.

Il periodo di alta congiuntura che ha caratterizzato gli anni Ottanta ha consentito di creare un gran numero di posti lavoro. Ciò ha reso necessario un ricorso massiccio a manodopera straniera supplementare, il che ha fatto aumentare la popolazione residente straniera. Nel corso degli anni Novanta, la proporzione della popolazione residente di nazionalità straniera si è largamente stabilizzata: il tasso di crescita annuale è passato da 63 000 persone pari al 5,7 per cento alla fine del 1991, a 7118 persone pari allo 0,5 per cento nel 1998. Tale evoluzione è dovuta principalmente alle condizioni congiunturali sfavorevoli di quegli anni nonché alla nuova politica del nostro Consiglio in materia di stranieri, adottata nel settembre 1991, la quale prevedeva segnatamente la soppressione progressiva delle possibilità di reclutamento di persone provenienti da Stati non membri dell'UE o dell'AELS che non disponessero di qualifiche speciali o che non fossero chiamate ad assumere funzioni chiave (talí misure toccavano principalmente i cittadini dell'ex Jugoslavia; (...)).

Gli anni Novanta non hanno tuttavia conosciuto una diminuzione del numero di stranieri come quella registrata negli anni Settanta. La spiegazione più plausibile di tale fenomeno risiede certamente nell'assenza, negli anni Settanta, di un'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Non potendo beneficiare

delle prestazioni di una tale assicurazione, gli stranieri che perdevano il posto o il cui posto era minacciato lasciavano la Svizzera, cosa che non si è praticamente più verificata durante la recente recessione. Va detto inoltre che, oggi, la maggior parte della popolazione straniera beneficia del permesso di domicilio, il che diminuisce la tendenza a lasciare il nostro Paese.

Attualmente si osserva un nuovo aumento del tasso di crescita della popolazione residente straniera, dovuto segnatamente alla situazione economica decisamente più favorevole. Nel 1999, tale crescita ammontava all'1,5 per cento, pari a 20 759 persone e nel 2000 all'1,1 per cento, pari a 15 712 persone. A fine agosto 2001, la proporzione della popolazione residente straniera sull'insieme della popolazione ammontava a 1 407 203 persone, pari al 19,6 per cento.

In generale si constata che, dalla fine degli anni Ottanta, a parte la forte pressione migratoria nel settore dell'asilo, la situazione economica esercita un forte influsso sull'effettivo degli stranieri. Il numero attualmente assai elevato di disoccupati stranieri e l'assenza di un adeguamento tra le esigenze del mercato del lavoro e le qualifiche professionali di questi disoccupati sono dovuti segnatamente alle numerose trasformazioni di permessi stagionali in permessi annuali.

Tra il 1965 e il 1995 sono state depositate sette iniziative popolari contro la sovrappopolazione straniera. Sei di esse sono state respinte in votazione popolare mentre una è stata ritirata. L'intento principale dell'ultima iniziativa popolare depositata – l'iniziativa popolare del 28 agosto 1995 «per una regolamentazione dell'immigrazione» (FF 1999 2207) – era di ridurre per principio al 18 per cento la proporzione della popolazione straniera residente in Svizzera. Il 24 settembre 2000, l'iniziativa è stata respinta dal popolo (1 330 224 voti contrari pari al 63,8% contro 754 626 voti favorevoli pari al 36,2%) e da tutti i Cantoni. Tre altre iniziative contro la sovrappopolazione straniera si sono arenate allo stadio della raccolta delle firme (1987, 1991 e 1997).

Gli altri oggetti respinti in votazione popolare sono i seguenti: l'iniziativa «Mitenand» per una nuova politica in materia di stranieri (1981), due modifiche costituzionali per agevolare l'acquisizione della cittadinanza (1983 e 1984), nonché un'iniziativa popolare «contro l'immigrazione illegale» (1996).

Le principali revisioni parziali della LDDS vertevano su una nuova regolamentazione in materia di permessi e di competenze (RU 1949 I 221 227; FF 1948 I 726), la creazione dell'ammissione provvisoria (RU 1987 1665; FF 1986 I 1;

con anche altre modifiche), un rafforzamento delle disposizioni penali (RU 1988 332; FF 1986 III 217), una nuova regolamentazione del ricongiungimento familiare dei cittadini svizzeri e degli stranieri domiciliati (RU 1991 1034 1043; FF 1987 III 245), l'introduzione, nel 1994, di misure coercitive in materia di diritto degli stranieri e l'abolizione dell'internamento (RU 1995 146; FF 1994 273), l'ammissione dell'articolo sull'integrazione e delle disposizioni sulla protezione dei dati, nonché la sostituzione dell'ammissione provvisoria a gruppi mediante disposizioni sulla protezione temporanea sancite nella legge sull'asilo (RU 1999 1111; FF 1996 II 1).

1.1.2 Situazione attuale in materia di politica degli stranieri

In seguito alla mozione Simmen il nostro Consiglio è stato incaricato, nel marzo 1993, di elaborare una legge sulla migrazione. L'ex capo dell'Ufficio federale dei rifugiati Peter Arbenz ha elaborato, su incarico dell'allora capo del DFGP, un rapporto sulla politica svizzera in materia di migrazione. Tale rapporto è stato presentato nel maggio 1995 e sottoposto il medesimo anno a un'ampia procedura di consultazione; esso ha suscitato reazioni assai controverse. (Omissis)

1.1.3 Motivi di una revisione totale della LDDS (Omissis)

1.1.4 Mandato e obiettivi della Commissione peritale (Omissis)

1.2 Elementi di politica migratoria 1.2.1 Situazione iniziale

(Omissis) Il fenomeno della migrazione è un tratto fondamentale nella storia dell'umanità sia a livello locale, regionale sia sul piano mondiale. Il XX secolo non costituisce un'eccezione al riguardo; infatti esso è stato caratterizzato da una migrazione volontaria (dovuta all'attrattiva di un'economia in forte crescita o all'esodo rurale), ma anche da una migrazione forzata (fuga da sistemi totalitari o emigrazione a causa di crisi politiche o economiche, guerre o catastrofi naturali).

Finita la Guerra Fredda, la globalizzazione ha conferito alla migrazione una nuova dimensione. La mondializzazione dell'informazione, la crescente interdipendenza delle economie e la liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali accentuano la visibilità dei mercati e l'attrattiva dei Paesi industrializzati e dei poli di sviluppo. Parallelamente, la marginalizzazione e l'impovertimento di vaste regioni, soprattutto dell'Africa e dell'America latina, testimoniano di una disparità economica e sociale crescente, che causa a sua volta crisi e movimenti non volontari di popolazioni.

Sin dagli anni Settanta e dall'apparizione del fenomeno ciclico delle crisi

economiche, i Paesi europei hanno sviluppato politiche d'immigrazione restrittive, basate sul principio di un controllo efficace delle frontiere e dei movimenti di persone a livello generale. La globalizzazione impone tuttavia nuovi imperativi, mettendo in questione determinati obiettivi di queste politiche d'immigrazione, quali ad esempio la stabilizzazione della popolazione straniera. L'accresciuta accessibilità dell'informazione, lo sviluppo di mezzi di comunicazione e di trasporto su lunghe distanze, la proliferazione di reti di passatori, la crescente mobilità del lavoro e l'evoluzione delle esigenze dell'economia costituiscono altrettante caratteristiche della globalizzazione che possono incrementare fortemente la migrazione. Vi si aggiungono le conseguenze delle forme non volontarie della migrazione, dovute da una parte all'impoverimento evocato sopra e all'aumento demografico, e dall'altra al persistere di crisi umanitarie e conflitti interni in numerose regioni della Terra.

Alla luce di questi sviluppi, la migrazione è viepiù percepita come un fenomeno duraturo e inevitabile che influisce in maniera diversa sulle società, a seconda delle prospettive: essa è fonte di problemi politici, economici e sociali, ma anche fattore di sviluppo per i Paesi europei; fonte di vantaggi e profitti ma anche causa della fuga di cervelli per certi Paesi del Sud. Per numerosi Paesi del Nord, la migrazione sembra essere divenuta una realtà imprescindibile di cui occorre tenere conto sul piano interno ed esterno. Sul piano interno, la migrazione è considerata nel contesto di questioni legate all'evoluzione demografica (negativa segnatamente nei Paesi industrializzati), alle esigenze del mercato del lavoro e all'integrazione. Sul piano esterno, la migrazione significa tutta una serie di nuove sfide in materia di gestione e controllo delle migrazioni nonché di prevenzione di movimenti non volontari della popolazione. I capitoli qui di seguito rendono conto della situazione in Svizzera nei tre ambiti prioritari della demografia, del mercato del lavoro e della prevenzione di migrazioni non volontarie.

Sul piano internazionale, la migrazione è un fenomeno i cui contorni vanno in parte ancora definiti ed analizzati. I parametri di una concertazione e di una cooperazione internazionale che implichi l'insieme degli interessati – Paesi d'origine, di transito e di destinazione dei migranti, i cui interessi sono sovente assai diversi – devono ancora essere determinati, vista l'assenza di una struttura internazionale di negoziazione solida. La crescente pressione esercitata dai movimenti di popolazioni, segnatamente sui Paesi industrializzati, dovrebbe tuttavia favorire la riflessione e lo sviluppo di una concertazione internazionale cui la Svizzera ha forte interesse a

partecipare.

1.2.2 Evoluzione demografica della Svizzera

La popolazione aumenta ma invecchia (Omissis)

Le migrazioni: un impatto rilevante sulla demografia della Svizzera

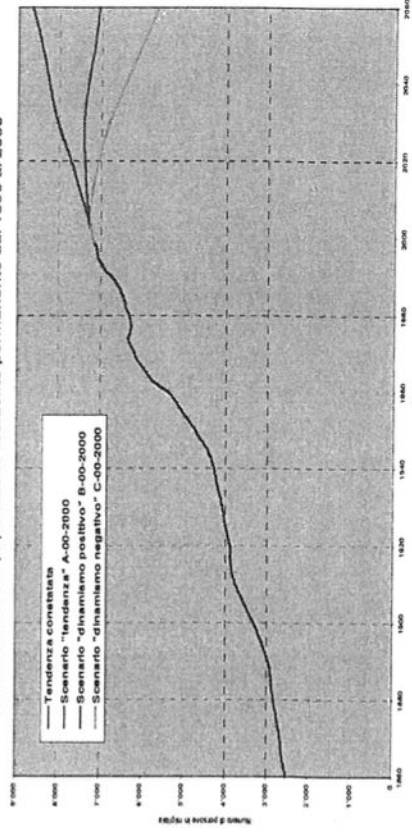
Per il nostro Paese e la sua economia, le migrazioni hanno sempre rivestito grande importanza. Legate alla congiuntura, esse sono assai fluttuanti e influiscono considerevolmente sulla dinamica demografica del Paese. Dal 1986 al 1994, ad esempio, il saldo migratorio (differenza tra il numero d'immigrazioni e il numero d'emigrazioni) ha superato il saldo naturale (differenza tra il numero di nascite e il numero di decessi), con un valore culminante pari a 61 400 persone nel 1991, mentre il saldo naturale era, nello stesso anno, pari a sole 23 600 persone. Dopo una diminuzione del numero di immigrazioni tra il 1991 e il 1997, il saldo migratorio è di nuovo decisamente positivo (16 100 persone nel 1999).

Diminuzione della popolazione a partire dal 2030 circa (Omissis)

Nel 2035 una persona su quattro in Svizzera avrà 65 o più anni (Omissis)

Popolazione attiva in diminuzione dal 2015 (Omissis)

Evolutione della popolazione residente permanente dal 1960 al 2060



L'immigrazione: un rimedio all'invecchiamento della popolazione?

Se in passato le migrazioni di manodopera straniera hanno sovente consentito di regolare il mercato svizzero del lavoro, esse non sono una panacea per gli squilibri economici che si prospettano. I flussi migratori, infatti, si lasciano dirigere solo par-

zialmente e i migranti costituiscono anch'essi altrettanti futuri pensionati. Parallelamente alla politica migratoria, vi sono altri fattori in grado di contribuire ad attenuare le conseguenze economiche dell'invecchiamento della popolazione: gli aumenti della produttività, un miglior sfruttamento del potenziale di lavoro della popolazione residente (p. es. riorganizzando gli orari e le infrastrutture scolastiche onde aiutare le donne a conciliare lavoro e famiglia; oppure incoraggiando, mediante incitazioni finanziarie nonché una migliore formazione permanente, le persone di oltre 55 anni a mantenere un'attività professionale). Segnaliamo inoltre che la Svizzera, grazie al suo sistema di previdenza professionale poggiante su tre pilastri e grazie anche al suo basso tasso di disoccupazione, è lungi dall'essere uno dei Paesi meno equipaggiati per fronteggiare l'invecchiamento della propria popolazione²³.

3 ECONOMIA

EXODUS

Paul Collier²⁴

L'accelerazione dei movimenti migratoria partire dal 1945²⁵

Per mezzo secolo dallo scoppio della prima guerra mondiale, tutti i paesi tennero chiuse le loro frontiere. Le guerre e la depressione resero concretamente difficili le migrazioni e non proprio ben accetti gli immigrati²⁶. Negli anni 1960, la stragrande

maggioranza delle persone viveva nel paese in cui era nata. Ma, durante quel mezzo secolo di immobilità, l'economia mondiale andò incontro a un drastico cambiamento: si aprì un baratro tra i redditi dei diversi paesi.

All'interno di una società, la distribuzione del reddito segue un andamento a gobba: la maggior parte delle persone si concentra nel mezzo, mentre alle due estremità si collocano la minoranza ricca e la minoranza povera. (...) La principale ragione statistica che spiega questo andamento è il caso: il processo di produzione del reddito dipende dal ripetersi di situazioni in cui le persone possono essere fortunate o sfortunate. L'insieme delle fortune e delle sfortune genera le gobbe. Se la fortuna si accumula con effetti moltiplicatori, (...) l'estremità occupata dalla minoranza ricca si amplia: un numero ristretto di persone diventa davvero molto ricco. Queste forze moltiplicatrici della generazione di reddito sono talmente potenti e universali che la distribuzione del reddito vi si adegua in qualsiasi paese del pianeta.

Negli anni 1960, tuttavia, la distribuzione del reddito tra paesi non si presentava affatto così. Invece di una gobba centrale, le coppie erano due, una per ogni estremità. In linguaggio tecnico si parla di distribuzione bimodale; in sostanza, c'erano un mondo ricco un mondo povero. Il mondo ricco continuava ad arricchirsi a ritmi senza precedenti nella storia. Esempio, tra il 1945 e il 1975, il reddito pro capite dei francesi triplicò: è il periodo che i francesi chiamano "i trent'anni gloriosi". Gli economisti costruirono la Teoria della Crescita per tentare di capire quale fosse il motore di quel nuovo fenomeno. Ma il mondo povero aveva perso il treno della crescita e non riusciva a recuperarlo. Gli economisti costruirono l'economia dello sviluppo per capire come mai si fosse creato un simile divario e perché durasse nel tempo.

Divario di reddito e migrazione

La crescita dei paesi ricchi durante "i Trent'anni Gloriosi" e la stagnazione di quelli poveri sono fondamentali per comprendere le origini del fenomeno migratorio moderno. La prosperità senza precedenti di quel periodo provocò la riapertura delle frontiere. La piena occupazione spingeva i datori di lavoro alla disperata ricerca di

rappresentante della civiltà tenta di strangolare sua moglie. Karl è arrestato con l'accusa di essere un agente al soldo del nemico; sua moglie non riuscirà a sopravvivere a una depressione letale. A soli 12 anni, il giovane Karl Hellenschmidt Jr. si trasferisce e cambia nome. Diventa Charles Collier. (...)» P. COLLIER, *Op. cit.*, p. XI.

²³ Da 1.2.3 Politica d'ammissione fino a 1.3.8 (*Omissis*)

²⁴ PAUL COLLIER, *Exodus. I tabù dell'immigrazione*, Roma-Bari, 2015, pp.

²⁵ P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 21.

²⁶ Si riportano qui di seguito alcune righe della Prefazione (cfr. anche nota 34).

«Mentre scrivo è davanti a me: Karl Hellenschmidt. Non più un giovane immigrato senza un becco di un quattrino; all'epoca della fotografia indossa un completo, ha una moglie inglese e sei giovani figli. Guarda verso l'obiettivo con espressione sicura di sé, ignaro del fatto che la sua famiglia sta per essere travolta dall'ondata di razzismo che si abatterà sugli immigrati durante la Prima guerra mondiale. Di lì a poco, la Gran Bretagna combatterà per difendere la civiltà dall'invasione dei barbari, degli Unni. Egli è uno di loro. La civiltà, o meglio la massa manovrata dalla stampa propagandistica, ha iscritto Karl Hellenschmidt nella lista dei presunti agenti nemici. Nottetempo, una folla civilizzata si scaglia contro il suo negozio. Un

lavoratori. E aveva anche rimosso le paure che avevano tenuto i lavoratori alla larga dai sindacati che, di conseguenza, cominciarono a crescere, diventando più combattivi. Dato che i governi erano i principali datori di lavoro, dovevano fare direttamente i conti con la carenza di manodopera, ma anche con i contraccolpi degli scioperi e dell'inflazione salariale, effetto della militanza sindacale. Nella corsa per la crescita, l'assunzione di lavoratori provenienti da paesi con un tenore di vita molto più basso sembrò quindi una mossa astuta. I partiti di sinistra avevano bisogno di assumere per sviluppare i servizi pubblici e le infrastrutture; i partiti di destra avevano bisogno di immigrati da collocare proprio nei settori congestionati, accelerando così la crescita e arginando la militanza. Di conseguenza, i governi allentarono le restrizioni all'immigrazione, dandosi addirittura da fare per attirare lavoratori stranieri. La Germania puntò sulla Turchia, la Francia sul Nord Africa, la Gran Bretagna sui Caraibi e gli Stati Uniti sull'America Latina; con la legge sull'immigrazione del 1965, ad esempio, l'America adottò una serie di norme finalizzate ad agevolare l'ingresso di stranieri nel Paese. I governi erano sicuri che, una volta aperte le porte, la gente si sarebbe precipitata a entrare.

Il profondo divario di reddito costituiva un potente incentivo economico a trasferirsi dai paesi poveri a quelli ricchi, ma il flusso migratorio iniziale, lungi dal somigliare a un'inondazione, si risolse in un rigagnolo: sono molti gli ostacoli che scoraggiano i movimenti migratori internazionali, al di là e al di sopra delle restrizioni di natura giuridica.

Soltanto di recente gli economisti sono stati in grado di elaborare un modello dei movimenti migratori adoperando l'intera gamma delle tecniche a loro disposizione. (...) ²⁷ Nel 2012 la Banca mondiale ha reso disponibile un set di dati molto importante che si rivelerà senz'altro di grande aiuto per l'analisi. La nostra conoscenza fattuale ha fatto più progressi negli ultimi cinque anni che nei precedenti cinquanta, ciononostante la maggior parte dei dati a nostra disposizione si ferma comunque al 2000.

Oggi sappiamo tre cose importanti sui fattori trainanti delle migrazioni internazionali. La prima è che le migrazioni sono una risposta economica al divario di reddito: a parità di altre condizioni, più si allarga il divario più cresce la spinta a

migrare. La seconda è che esistono una miriade di ostacoli alla migrazione, economici, giuridici e sociali che sommati trasformano la migrazione in un investimento: prima di goderne i benefici è necessario sostenere i costi. Il fatto che i poveri non siano in grado di sostenere i costi dell'investimento compensa la pressione esercitata dal profondo divario di reddito. Se il divario è profondo perché gli abitanti dei paesi d'origine sono spaventosamente poveri, è probabile che il loro desiderio di migrare non possa essere soddisfatto. La terza cosa importante che sappiamo è che i costi della migrazione sono ampiamente ridotti dalla presenza di una diaspora nel paese ospitante. I costi della migrazione calano in proporzione all'aumento del numero di immigrati già insediati nel paese di destinazione. Pertanto il tasso migratorio è determinato dall'ampiezza del divario di reddito, dal livello di reddito dei paesi d'origine e dalle dimensioni della diaspora. Il rapporto non è additivo ma moltiplicativo: un divario ampio associato a una diaspora di dimensioni modeste e un divario modesto associato a una diaspora di grandi dimensioni daranno entrambi luogo a una migrazione limitata. I grandi flussi migratori dipendono dall'interazione tra un divario ampio, una grande diaspora e un livello adeguatamente basso di reddito nei paesi di origine.

Negli anni 1970, il divario tra il mondo ricco e il mondo povero era spaventoso ma con la fine dei trent'anni gloriosi la crescita del mondo ricco inizia a rallentare. Gradualmente, il testimone della crescita veloce fu raccolta dai paesi in via di sviluppo, a cominciare da quelli dell'Asia orientale. Negli anni 1980, la crescita di Cina e India, che insieme formano un terzo della popolazione mondiale, ha iniziato ad accelerare; negli anni 1990 ha iniziato a crescere l'America Latina e, dall'inizio di questo millennio, anche l'Africa. Ma se il divario di reddito iniziale è sufficientemente ampio, per quanto i paesi più poveri crescano più velocemente di quelli più ricchi per un lungo periodo il divario assoluto continua ad allargarsi. (...) ²⁸ Benché i paesi poveri abbiano buone prospettive di recuperare progressivamente terreno, il divario di reddito rimarrà ancora a lungo talmente profondo da incentivare la migrazione, che di fatto sta aumentando.

La migrazione genera le diaspore e le diaspore generano migrazioni. Nelle XX secolo, le frontiere dei paesi ricchi sono rimaste a lungo chiuse ai migranti dei paesi

²⁷ P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 32.

²⁸ P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 34.

poveri per cui, a partire dal 1960, i movimenti migratori hanno aperto la strada alla formazione delle diaspore. Dato che le prime diaspore avevano dimensioni trascurabili, quando si aprirono le frontiere i flussi migratori rimasero modesti, nonostante l'ampio divario di reddito. Mancando una diaspora pronta a ricevere i migranti, i costi della migrazione erano troppo alti. L'interazione tra il divario di reddito e la diaspora genera una dinamica impressionante e inequivocabile: il flusso migratorio dipende dal divario e dallo stock di migranti precedenti. Mano a mano che il gruppo si allarga, il flusso cresce, di modo che dato un certo divario la migrazione subisce un'accelerazione. (...)»²⁹

Politiche migratorie: il diritto di controllare le migrazioni³⁰

Contrariamente ai pregiudizi degli xenofobi, i fatti dimostrano che finora le migrazioni non hanno prodotto effetti prevalentemente negativi sulle popolazioni autoctone delle società ospitanti. Contrariamente ai pareri di coloro che si autodefiniscono "progressisti", i fatti dimostrano che in assenza di controlli efficaci le migrazioni registrerebbero una rapida accelerazione fino a raggiungere un punto oltre il quale l'ulteriore afflusso di migranti produrrebbe effetti negativi, sia sulle popolazioni autoctone delle società ospitanti sia su quelle rimaste nei paesi più poveri. Gli stessi migranti, benché siano diretti beneficiari del pasto gratis dovuto all'incremento di produttività, subiscono gravi traumi psicologici. Pertanto, le migrazioni colpiscono molti gruppi diversi, ma solo uno ha il potere concreto di controllarle: quello della popolazione autoctona dei paesi ospitanti. Occorre quindi chiedersi se quel gruppo debba agire seguendo soltanto il proprio interesse oppure se debba ricercare l'equilibrio tra gli interessi di tutti i gruppi.

Solo i più estremi fautori del liberalismo e dell'utilitarismo possono sostenere che controlli all'immigrazione siano eticamente illegittimi. Il libertarismo estremo nega il diritto dei governi a imporre limitazioni alla libertà individuale, nella fattispecie la libertà di movimento. L'utilitarismo universalista punta a massimizzare l'utilità mondiale con ogni mezzo. Il miglior risultato possibile sarebbe quello in cui la popolazione mondiale si trasferisse tutta nel paese in cui le persone sono più

produttive, lasciando il resto del pianeta disabitato. Una simile emigrazione di massa potrebbe giovare alla presenza di un Robin Hood che rubasse tutto ai ricchi e trasferisse il denaro ai poveri, anche se gli economisti consiglierebbero a Robin di non farsi prendere troppo la mano dai furti ma di preoccuparsi anche degli incentivi. Naturalmente, c'è da augurarsi che nessun paese si ispiri a questi principi etici per elaborare la sua politica migratoria. In realtà, se non si trattasse dei principi di base dei modelli economici normalmente utilizzati per studiare le migrazioni, qualcuno potrebbe addirittura scambiare per fantasie adolescenziali. Chiediamoci perché può esistere il diritto di controllare i flussi migratori. Per capirlo, proviamo a portare all'estremo la logica delle migrazioni incontrollate. Come abbiamo visto, spinta all'estremo la libera circolazione dei migranti potrebbe portare al totale spopolamento di alcuni paesi poveri e al costituirsi di popolazioni a maggioranza di immigrati in alcuni paesi ricchi. Per gli utilitaristi e i libertaristi questa prospettiva non costituisce un problema: se il Mali dovesse svuotarsi non avrebbe importanza. Le persone che erano abituate a considerarsi maliane avrebbero la possibilità di reinventare la loro vita altrove, stanno molto meglio. Se l'Angola dovesse essere prevalentemente abitata da cinesi, o se l'Inghilterra diventasse prevalentemente bengalese, questo cambiamento in termini di identità complessiva non sarebbe un problema: gli individui sono liberi di adottare l'identità che preferiscono. Per molte persone sarebbe però difficile accettarne le conseguenze. Gli economisti ambientalisti hanno introdotto il concetto di "valore di esistenza"; magari nessuno di voi avrà mai occasione di vedere un panda, ma la vostra vita è arricchita dalla consapevolezza del fatto che il panda esiste in qualche luogo del pianeta. Non vogliamo che le specie si estinguano. Anche le società hanno un valore di esistenza, verosimilmente molto più delle specie animali, e questo valore non riguarda soltanto quello dei loro membri ma anche di tutti gli altri. Gli ebrei americani apprezzano il fatto che Israele continui a esistere, anche se potrebbero non andarci mai. Allo stesso modo, milioni di persone in tutto il mondo apprezzano il Mali, l'antico paese che ha prodotto Timbuktù. Né Israele né il Mali devono essere conservati sotto naftalina: si tratta di società viventi, ma il Mali dovrebbe svilupparsi, non spopolarsi. Se tutti i suoi abitanti facessero fortuna altrove, il Mali non avrebbe risolto in maniera soddisfacente il problema della povertà. Allo stesso modo, se l'Angola dovesse diventare una propaggine della Cina, o l'Inghilterra una

²⁹ P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 34 e ss.

³⁰ P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 243 e ss.

propaggine del Bangladesh, si tratterebbe di una terribile perdita culturale per il mondo intero. (...)»³¹

La scelta di migrare è un atto privato solitamente compiuto dal migrante stesso, talvolta con il contributo della sua famiglia. Eppure questa decisione privata produce effetti tanto sulla società ospitante quanto su quella d'origine, di cui il migrante non tiene conto. Tali effetti, che gli economisti chiamano esternalità, potrebbero ledere i diritti altrui. Le politiche pubbliche sono autorizzate a tener conto degli effetti che i migranti trascurano. È pertanto legittimo che governi dei paesi ospitanti impongano limiti all'immigrazione, ma gli effetti dei controlli colpiscono tre gruppi diversi: gli immigrati, le persone rimaste a casa e la popolazione autoctona dei paesi ospitanti. Le politiche migratorie devono prendere in considerazione tutti e tre. L'espedito con cui l'economia utilitarista aggrega disinvoltamente questi tre effetti per produrre un beneficio netto di centinaia di miliardi di dollari è irragionevole. Altrettanto lo è l'atteggiamento xenofobo esclusivamente incentrato sulla popolazione autoctona: benché l'interesse nei confronti degli altri si riduca naturalmente quando gli altri stanno al di là del confine, di certo non evapora.

Il dibattito furioso che oppone xenofobi e "progressisti" affronta la questione dalla parte sbagliata, chiedendosi cioè se l'immigrazione sia un bene o male. L'interrogativo pertinente a cui deve rispondere la politica non è se le migrazioni siano un bene o un male nel complesso. Si tratta piuttosto di capire quali potrebbero essere gli effetti *marginali* di un fenomeno in continua accelerazione. (...)»³²

Conclusione: economie convergenti, società divergenti³³

Quello della migrazione è un tema molto vasto e questo è un libro breve. Eppure sono poche le politiche pubbliche in cui il bisogno di analisi accessibili e spassionate sia altrettanto forte. Io ho tentato di scuotere le posizioni polarizzate: da un lato l'ostilità nei confronti dei migranti, intrisa di accenti xenofobi e razzisti,

ampiamente diffusa tra i comuni cittadini, dall'altro lo sprezzante ritornello delle élite imprenditoriali e liberali, secondo cui la politica delle porte aperte è un imperativo etico e continuerà a garantire grandi benefici.

Le migrazioni internazionali di massa sono una reazione all'estrema disuguaglianza mondiale. Mai come oggi i giovani dei paesi più poveri sono consapevoli delle opportunità che esistono altrove. Questa disuguaglianza è aumentata nel corso degli ultimi due secoli e finirà nel prossimo. La maggior parte dei paesi in via di sviluppo sta rapidamente convergendo verso i paesi ad alto reddito: è questo il grande processo storico della nostra epoca. La migrazione di massa non è dunque una caratteristica permanente della globalizzazione. Al contrario, è una reazione temporanea a una fase difficile, in cui la ricchezza non è ancora globalizzata. Di qui al prossimo secolo il mondo sarà molto più integrato di adesso in termini di scambi, informazione finanziaria, mentre il flusso migratorio netto sarà diminuito.

Benché la migrazione internazionale sia una reazione alla disuguaglianza globale, non si può dire che serva a cambiare le cose. Il motore della convergenza economica è la trasformazione dei modelli sociali prevalenti nelle società povere. Le istituzioni di quei paesi stanno progressivamente diventando più inclusive, mentre prima erano la riserva di caccia delle élite estrattive. La loro narrazione economica si sta trasformando e dal gioco a somma zero delle rimozioni si sta orientando verso il gioco a somma positiva della cooperazione. Il sentimento di lealtà dei cittadini non si esprime più soltanto nei confronti del clan ma si sta progressivamente estendendo alla nazione. Le organizzazioni stanno imparando a incentivare la produttività dei lavoratori con le economie di scala e la motivazione. Questi profondi cambiamenti sono resi possibili del processo di trattamento delle idee mondiali ai contesti locali.

La crescita economica e il progressivo rafforzamento dei modelli sociali non fermeranno la migrazione dalle aree rurali povere, ma la meta del viaggio sarà Lagos o Mumbai, non Londra o Madrid.

Eppure, benché la migrazione internazionale sia un evento temporaneo e marginale della convergenza, i suoi lasciti potrebbero essere permanenti. Uno di questi, inequivocabilmente positivo, perché le società ad alto reddito sono diventate multirazziali. Dato il loro passato segnato dal razzismo, la rivoluzione sentimentale scatenata dai matrimoni misti e dalla coesistenza ha avuto l'effetto profondamente liberatorio su tutti gli interessati.

Tuttavia, in assenza di politiche migratorie efficaci, l'accelerazione della migrazione

³¹ P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 245.

³² P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 249.

³³ P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 269.

sarà inevitabile e le conseguenze potrebbero essere di altro tipo. I paesi attualmente ad alto reddito potrebbero diventare società multiculturali postnazionali. Nella nuova visione ottimistica del multiculturalismo propugnata dalle élite occidentali, anche questo sarebbe un lascito positivo: quelle società sarebbero stimolanti e ricche. Tuttavia, gli attuali esempi di società culturalmente diversificate non sono tanto incoraggianti da indurci a pensare che sia solo questo l'unico esito possibile di un aumento illimitato della diversità. Nella maggior parte delle epoche storiche, la forte diversità ha costituito un handicap per la maggioranza delle società. Persino nell'Europa odierna, la differenza culturale relativamente modesta tra tedeschi e greci ha rischiato di compromettere la limitata armonizzazione istituzionale raggiunta dall'Unione Europea. È possibile che il costante aumento della diversità culturale metta progressivamente a repentaglio la mutua considerazione che le diaspore non integrate rimangono legate ad alcuni aspetti disfunzionali dei modelli sociali prevalenti nei loro paesi all'epoca della loro migrazione. Un altro possibile lascito della continua accelerazione della migrazione è che i paesi piccoli e poveri come Haiti, che hanno poco da offrire ai loro cittadini più talentuosi, subiscano una drammatica emorragia di competenze: un vero e proprio esodo. Quei paesi hanno già superato il livello al quale l'emigrazione produce effetti benefici. Mentre i fortunati se ne andrebbero, quelli che rimarrebbero potrebbero non essere in grado di mettersi al passo con resto dell'umanità.

Nel frattempo, è probabile che le società emergenti ad alto reddito diventino *meno* multiculturali. Con la graduale trasformazione dei loro modelli sociali, le identità frammentarie dei clan saranno superati da quella unificatrice della nazione. Avendo compreso i vantaggi del nazionalismo, quelle società finiranno per somigliare ai vecchi paesi ad alto reddito di prima delle migrazioni.

Periodicamente, nel corso dei secoli, ogni società ha subito qualche rovescio di fortuna. Il Nord America ha superato l'America latina; l'Europa ha superato la Cina. La crisi finanziaria, scoppiata nei paesi dell'alto reddito, ha intaccato la compiaciuta disinvoltura con cui loro cittadini davano per scontata la loro superiorità economica. Ormai, è evidente che la maggior parte delle società raggiungerà i livelli di quelle occidentali.

Non è detto però che la storia finisca con la convergenza. Singapore che negli anni 1950 era molto più povera dell'Europa, oggi è molto più ricca. Se i modelli sociali sono davvero i fattori fondamentali della ricchezza, l'aumento del multiculturalismo

in una parte del mondo, in concomitanza con la sua diminuzione altrove, potrebbe avere implicazioni sorprendenti. (...)»³⁴

³⁴ Nella pagina conclusiva di quest'opera si può leggere:

«Nel concludere questo libro, osservo di nuovo la foto di Karl Hellenschmidt, prototipo del migrante moderno. Lasciandosi alle spalle un villaggio piccolo e povero e una famiglia povera e numerosa, egli ha beneficiato della modesta ricompensa concessa a un migrante poco qualificato una città ad alto reddito. Il mio sguardo si sposta però su un'altra fotografia, che ritrae anch'essa un uomo di mezza età, dell'aria familiare. Mi rendo conto che è lui, non mio nonno, il vero ispiratore di questo libro. Karl Hellenschmidt Jr. ha dovuto affrontare la scelta che da sempre ricade sulla seconda generazione. Aggrapparsi alla propria ostentata differenza o abbracciare una nuova identità? Lui ha deciso di fare il salto. Ecco perché avete appena finito di leggere un libro di Paul Collier e non di Paul Hellenschmidt.» P. COLLIER, *Op. cit.*, p. 272.