

Charles Taylor

Multiculturalismo

Titolo dell'opera originale di Charles Taylor
THE POLITICS OF RECOGNITION
© Copyright 1992 Princeton University Press
Published by agreement with Princeton University Press

Traduzione dall'inglese di
GIANNI RIGAMONTI

© Giangiacomo Feltrinelli Editore Milano
Prima edizione in "Elementi" aprile 1998
Terza edizione marzo 2001

La politica del riconoscimento
di Charles Taylor

I

Diversi filoni della politica contemporanea hanno al proprio centro il bisogno, e qualche volta la domanda, di *riconoscimento*. Si può dimostrare che questo bisogno è una delle forze motrici dei movimenti politici nazionalistici; e nell'odierna vita politica la domanda emerge in vari modi, in difesa di gruppi minoritari o "subalterni", in alcune forme di femminismo e in quella che oggi è chiamata politica del "multiculturalismo".

In tutti questi casi la domanda di riconoscimento è resa più pressante dal legame che si presume esista fra riconoscimento e identità, dove il secondo termine indica, più o meno, la visione che una persona ha di quello che è, delle proprie caratteristiche fondamentali, che la definiscono come essere umano. La tesi è che la nostra identità sia plasmata, in parte, dal riconoscimento o dal mancato riconoscimento o, spesso, da un *misconoscimento* da parte di altre persone, per cui un individuo o un gruppo può subire un danno reale, una reale distorsione, se le persone o la società che lo circondano gli rimandano, come uno specchio, un'immagine di sé che lo limita o sminuisce o umilia. Il non riconoscimento o misconoscimento può danneggiare, può essere una forma di oppressione che imprigiona una persona in un modo di vivere falso, distorto e impoverito.

Alcune femministe, per esempio, hanno sostenuto che nelle società patriarcali le donne sono state indotte ad accettare un'immagine di se stesse svalutativa; hanno interiorizzato la rappresentazione della propria inferiorità, cosicché quando una parte degli ostacoli oggettivi al loro progresso viene a cadere possono ugualmente essere incapaci di sfruttare le nuove opportunità – e anche a prescindere da questo, sono condannate a una scarsa autostima. Un'osservazione analoga è stata fatta pure a proposito dei neri: la società bianca ne ha proiettato per generazioni un'immagine riduttiva, e alcuni di loro non hanno potuto evitare di farla propria. Stando a questa tesi, l'autodisprezzo dei neri diventa uno dei più potenti strumenti della loro oppressione, e il loro primo compito è quello di liberarsi di questa identità imposta dall'esterno e distruttiva. Recentemente è stato detto qualcosa di simile riguardo ai popoli indigeni e colonizzati in generale: dal 1492 in poi gli europei hanno proiettato un'immagine in qualche modo inferiore, "incivile" di questi popoli, e sono spesso riusciti, con la forza della conquista, a imporre questa immagine ai conquistati. È stato anche detto che la figura di Calibano è un'epitome di questo schiacciante disprezzo per gli aborigeni del Nuovo mondo.

Per queste posizioni il misconoscimento non è soltanto una mancanza di qualcosa di dovuto, il rispetto; può anche essere una ferita dolorosa, che addossa alle sue vittime il peso di un odio di sé paralizzante. Un riconoscimento adeguato non è soltanto una cortesia che dobbiamo ai nostri simili: è un bisogno umano vitale.

Ma per esaminare alcuni dei problemi che nascono a questo punto vorrei fare un passo indietro, prendere un po' le distanze, e considerare innanzitutto come ci sia diventato familiare, o almeno facilmente comprensibile, questo discorso in termini di riconoscimento e identità. Non lo è sempre stato; i nostri ante-

nati di duecento e passa anni fa ci avrebbero guardato senza capire se avessimo usato questi termini nel loro senso attuale. Come si è arrivati alla situazione odierna?

Viene subito in mente Hegel con la sua celebre dialettica di servo e padrone. Ed è uno stadio importante; ma abbiamo bisogno di andare un po' più indietro per vedere in che modo quel passo hegeliano giunse ad avere il senso che ha. Che cosa dovette cambiare, perché questo tipo di discorso acquistasse un senso per noi?

Possiamo distinguere due cambiamenti, che messi insieme hanno reso inevitabile la preoccupazione, tutta moderna, per l'identità e il riconoscimento. Il primo è il crollo delle gerarchie sociali che costituivano un tempo la base dell'onore. Qui uso *onore* nel senso, intrinsecamente legato alla disuguaglianza, dell'*ancien régime*: perché qualcuno abbia onore in questo senso, è essenziale che non l'abbiano tutti. È questa l'accezione in cui usa il termine Montesquieu nella sua descrizione della monarchia; l'onore è, per sua natura intrinseca, una questione di *préférences*.¹ Ed è anche l'accezione in cui lo usiamo quando parliamo di onorare qualcuno dandogli una pubblica onorificenza, per esempio l'Ordine del Canada. È chiaro che questa onorificenza perderebbe ogni valore se domani decidessimo di darla a ogni canadese adulto.

A questa nozione di onore si contrappone quella moderna di dignità, che oggi usiamo in senso universalistico e ugualitario quando parliamo dell'intrinseca "dignità dell'uomo" o della dignità del cittadino – comune, beninteso, a tutti.² Questo concetto di dignità è,

¹ "La nature de l'honneur est de demander des préférences et des distinctions..." Montesquieu, *De l'esprit des lois*, lib. 3, cap. 7; tr. it. Beatrice Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, Rizzoli, Milano 1989, p. 173.

² Troviamo un'interessante discussione del significato di questo passaggio dall'"onore" alla "dignità" in *On the Obsolescence of the Concept of*

ovviamente, l'unico compatibile con una società democratica, ed era inevitabile che rimpiazzasse il vecchio concetto di onore; ma ciò ha anche comportato il fatto che le forme di uguale riconoscimento diventassero essenziali per la cultura democratica – per esempio alcune società democratiche, come gli Stati Uniti, considerano essenziale chiamare tutti “signore” o “signora” o “signorina”, anziché chiamare “Lord” o “Lady” o “signorina”, con ancor meno rigore e usare solo il cognome (o, con ancor meno riguardo, il nome) per altri; e più recentemente, per ragioni analoghe, “Mrs.” (signora) e “Miss” (signorina) si sono fusi in “Ms.”. La democrazia ha introdotto una politica dell'uguale riconoscimento che nel corso degli anni ha assunto varie forme, e ora ritorna come richiesta di parità delle culture e dei generi.

Ma l'importanza del riconoscimento è stata modificata e accresciuta dalla nuova visione dell'identità individuale emersa alla fine del Settecento: possiamo parlare di identità *individualizzata*, mia particolare e che io scopro in me stesso. È una nozione che nasce insieme a un ideale, quello della fedeltà a se stessi e al proprio particolare modo di essere – ma lo chiamerò, seguendo il brillante saggio di Lionel Trilling, ideale dell'“autenticità”.³ Sarà utile descrivere in che cosa consista e come sia emerso.

Una delle possibili descrizioni della storia di questo ideale lo fa risalire all'idea settecentesca che gli esseri umani siano dotati di un senso morale, una percezione intuitiva del giusto e dell'ingiusto. Lo scopo originario di questa dottrina era quello di combattere un'altra tesi: che la conoscenza del giusto e dell'ingiusto fosse in sostanza un calcolo delle conseguenze, e in particolare di quelle relative alle punizioni e ai premi divini. L'idea di base era che la comprensione del

Honour, di Peter Berger, in *Revisions: Changing Perspectives in Moral Philosophy*, a cura di Stanley Hauerwas e Alasdair MacIntyre, Notre Dame University Press, Notre Dame (Ind.) 1983, pp. 172-181.

³ Lionel Trilling, *Sincerity and Authenticity*, Norton, New York 1969.

giusto e dell'ingiusto non si riducesse a un arido calcolo, ma fosse ancorata ai nostri sentimenti.⁴ La moralità possedeva, in un certo senso, una voce interiore.

La nozione di autenticità nasce da uno spostamento dell'accento morale entro questa idea di voce interiore. Nella versione originale tale voce era importante perché ci diceva qual era la cosa giusta da fare; era molto importante conservare il contatto coi propri sentimenti morali, inteso come mezzo il cui fine era l'agire giustamente. Quello che ho chiamato spostamento dell'accento morale ha luogo quando il contatto coi propri sentimenti assume un significato indipendente e cruciale, fino a diventare un qualcosa che dobbiamo realizzare se vogliamo diventare esseri umani veri e completi.

Per capire quale sia, qui, la novità dobbiamo considerare l'analogia con alcune concezioni morali più antiche per le quali il contatto con una certa fonte – per esempio Dio, o l'idea del bene – era essenziale per essere in senso pieno. Ora però la fonte che dobbiamo ritrovare è nel profondo di noi stessi; e questo non è che un aspetto della grande svolta soggettiva della cultura moderna, di una nuova forma di interiorità, in cui arriviamo a pensare noi stessi come esseri dotati di profondità interiore. Inizialmente questa teoria di una fonte interna non esclude una nostra relazione con Dio o con un regno di idee, anzi può essere considerata il modo corretto di relazionarci a essi. In un certo senso possiamo vederla come una semplice continuazione e intensificazione della via aperta da sant'Agostino, per il quale il cammino verso Dio passava per la nostra autocoscienza. Le prime varianti di questa nuova visione erano teistiche, o almeno panteistiche.

⁴ Ho discusso in modo più ampio la formazione di questa dottrina (avviata da Francis Hutcheson, che si rifaceva agli scritti del conte di Shaftesbury e alla sua opposizione alla teoria di Locke) in *Source of the Self*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1989, cap. 15; tr. it. Rodolfo Rini, *Radici dell'io. La costruzione dell'identità moderna*, Feltrinelli, Milano 1993.

Il più importante fra i filosofi che contribuirono a questa trasformazione fu Jean-Jacques Rousseau. Ma non credo che Rousseau sia importante perché avviò la trasformazione; direi piuttosto che la sua grande popolarità gli venne dall'aver articolato qualcosa che in un certo senso era già presente nella cultura. Rousseau presenta ripetutamente la moralità come il seguire una voce naturale che è dentro di noi; spesso questa voce è sommersa dalle passioni indotte dalla nostra dipendenza dagli altri, la principale delle quali è l'orgoglio o *amour propre*. La salvezza morale viene dal recupero di un contatto morale autentico con se stessi; Rousseau dà addirittura un nome a quel contatto intimo con sé, più fondamentale di qualsiasi idea morale, che è la fonte di una gioia e di un appagamento così grandi: "*le sentiment de l'existence*".⁵

L'ideale dell'autenticità diventa cruciale grazie a uno sviluppo che è posteriore a Rousseau e che io associo al nome di Herder – ancora una volta il più importante tra coloro che per primi ne hanno articolato il senso più che il suo diretto artefice. Fu Herder a proporre l'idea che ognuno di noi abbia un modo originale di essere uomo: ogni persona ha una sua "misura".⁶ Questa idea è penetrata molto in profondità nel-

⁵ "Il sentimento dell'esistenza, spogliato d'ogni altro affetto, di per se stesso dona un prezioso stato d'appagamento e di pace, che basterebbe da solo a rendere cara e dolce l'esistenza, e che saprebbe scostare da sé tutte le impressioni sensuali e terrene che vengono senza tregua a distrarcene e a turbare, sulla terra, la dolcezza. Ma la maggior parte degli uomini, agitati dalle passioni, poco conoscono questo stato e non avendolo gustato che imperfettamente per pochi attimi, non ne conservano che un ricordo oscuro e confuso, che non gliene fa sentire l'incanto." In Jean-Jacques Rousseau, *Les rêveries du promeneur solitaire*, "Cinquième promenade", in *Œuvres complètes*, Gallimard, Paris 1959, I, p. 1047; tr. it. *Le passeggiate solitarie*, in *Opere*, Sansoni, Firenze 1972, p. 1350.

⁶ "Jeder Mensch hat ein eigenes Maass, gleichsam eine eigne Stimmung aller seiner sinnlichen Gefühle zu einander" (Ogni uomo ha una sua misura, per così dire una reciproca disposizione d'animo dei suoi istinti); Johann Gottfried Herder, *Ideen*, cap. 7, par. 1, in *Herders Sämtliche Werke*, a cura di Bernard Suphan, Weidmann, Berlin 1877-1913, 13, 291; tr. it. *Idee per la filosofia della storia dell'umanità*, (a cura di) Valerio Verra, Laterza, Roma-Bari 1992.

la coscienza moderna. È un'idea nuova: prima del tardo Settecento nessuno riteneva che le differenze fra gli esseri umani avessero un simile significato morale. C'è un certo modo di essere uomo che è il *mio*, e io sono chiamato a vivere la mia vita in quel modo, non a imitazione della vita di un altro. Ora, questo concetto dà un'importanza tutta nuova alla fedeltà a se stessi: se non sono fedele a me stesso perdo la ragion d'essere della mia vita, perdo ciò che essere uomo è *per me*.

Ed è questo il potente ideale morale che è giunto fino a noi, e che riconosce l'importanza morale di una sorta di contatto con me stesso, con la mia natura più intima, la quale è sempre in pericolo di smarrirsi, in parte per le pressioni verso un conformismo esterno, ma anche perché assumendo un atteggiamento strumentale verso me stesso io posso perdere la capacità di ascoltare questa voce interiore. L'importanza di questo contatto con se stessi viene poi esaltata dall'introduzione di un principio di originalità: ognuna delle nostre voci ha qualcosa di unico da dire. Non solo io non devo plasmare la mia vita secondo le esigenze del conformismo esterno, ma non posso nemmeno trovare il modello secondo cui vivere fuori da me stesso. Posso trovarlo solo in me.⁷

Essere fedele a me stesso significa essere fedele alla mia originalità, cioè a una cosa che solo io posso

⁷ John Stuart Mill era sotto l'influsso di questa corrente di pensiero romantica quando fece di un ideale simile a quello di autenticità la base di uno degli argomenti più potenti di *On Liberty*. Si veda soprattutto il capitolo 2, nel quale Mill sostiene che noi abbiamo bisogno di qualcosa di più del "talento imitativo delle scimmie": "Dicesi che una persona ha carattere allorché ha aspirazioni sue proprie, le quali esprimono e rappresentano realmente la sua indole come l'ebbe la natura, e venne sviluppata dall'educazione". "Quando una persona possiede una dose ragionevole di senso comune e d'esperienza la maniera con cui essa giudica della propria condotta è senza dubbio la migliore di tutte non forse perché sia sempre intrinsecamente la migliore, ma perché è la sua propria." In John Stuart Mill, *Three Essays*, Oxford University Press, Oxford 1975; tr. it. *La libertà*, Quaderni di Rivoluzione Liberale, Torino 1925, con prefazione di Luigi Einaudi. I passi citati sono alle pp. 88, 90, 103.

articolare e scoprire; e articolandola definisco me stesso, realizzo una potenzialità che è mia in senso proprio. È questa la concezione che fa da sfondo all'ideale moderno di autenticità e alle mete dell'autocompiimento e dell'autorealizzazione nei cui termini, in genere, esso è formulato. Ma qui è da notare che Herder applica il suo concetto di originalità a due livelli, non solo alla persona fra persone ma anche al popolo (portatore di cultura) fra i popoli: un *Volks*, come un individuo, dovrebbe essere fedele a se stesso, cioè alla propria cultura. I tedeschi non dovevano cercare di essere dei francesi assimilati, inevitabilmente di seconda scelta, come erano incoraggiati a fare sotto l'alta protezione di Federico il Grande; i popoli slavi dovevano trovare la propria strada; il colonialismo europeo doveva ritirarsi, per restituire ai popoli di quello che oggi chiamiamo Terzo mondo la possibilità di essere se stessi senza impedimenti. In tutto questo è ben riconoscibile l'idea seminale del nazionalismo moderno, sia nella forma benigna sia in quella maligna.

Anche questo nuovo ideale di autenticità era in parte, come l'idea di dignità, una filiazione del declino della società gerarchica. Nelle società precedenti quella che oggi chiameremmo identità era stabilita, in ampia misura, dalla posizione sociale; lo sfondo che definiva ciò che le persone riconoscevano come importante per sé era determinato, in gran parte, dalla loro posizione nella società e dalle funzioni o attività che accompagnavano tale posizione. Di per sé la nascita di una società democratica non fa scomparire questo fenomeno, perché gli uomini possono ancora definire se stessi sulla base dei propri ruoli sociali; quello che è decisivo per scalzare questa identificazione derivata socialmente è proprio l'ideale di autenticità, che quando emerge, per esempio con Herder, m'impone di scoprire il mio modo d'essere originale. E questo modo d'essere non può, per definizione, venir derivato socialmente: si deve generare interiormente.

Ma la natura del processo è tale che non esiste una generazione interiore logicamente intesa. Per comprendere quale sia la stretta connessione fra identità e riconoscimento dobbiamo prendere in considerazione un aspetto cruciale della condizione umana, che è stato reso pressoché invisibile dall'orientamento prepotentemente monologico della filosofia moderna, nella sua tendenza principale.

Questo aspetto cruciale della vita umana è il suo carattere fondamentalmente *dialogico*. Noi diventiamo degli agenti umani pienamente sviluppati, capaci di comprendere noi stessi e quindi di definire la nostra identità, attraverso l'acquisizione di un ricco linguaggio espressivo umano. Qui, per i miei scopi, prenderò il termine *linguaggio* in un senso ampio, che non copre soltanto le parole che pronunciamo ma anche altri modi di espressione coi quali definiamo noi stessi, ivi compresi i "linguaggi" dell'arte, della gestualità, dell'amore e via dicendo. Ora, noi apprendiamo questi modi di espressione attraverso uno scambio con altre persone; gli esseri umani non acquisiscono i linguaggi di cui hanno bisogno per autodefinirsi da soli. Noi vediamo introdotti a questi linguaggi attraverso l'interazione con altre persone che per noi sono importanti — con quelli che George Herbert Mead chiamava "altri significativi".⁸ In questo senso la genesi della mente umana non è monologica, non è un qualcosa che ciascuno realizza per conto suo, ma è dialogica.

Inoltre questo non è un fatto che riguardi solo la *genesì* e possa poi essere ignorato. Non è che dialogando noi ci limitiamo ad apprendere dei linguaggi, che poi continueremo a usare per i nostri scopi. Ci si aspetta, ovviamente, che sviluppiamo opinioni e atteggiamenti verso le cose, tutti nostri, e che lo faccia-

⁸ George Herbert Mead, *Mind, Self, and Society*, University of Chicago Press, Chicago 1934; tr. it. *Mente, sé e società*, Giunti-Barbera, Firenze 1972.

mo, in ampia misura, attraverso una riflessione solitaria; ma per le questioni veramente importanti, come la definizione della nostra identità, le cose non funzionano così. Noi definiamo sempre la nostra identità dialogando, e qualche volta lottando, con le cose che gli altri significativi vogliono vedere in noi; e anche dopo che ci emancipiamo da questi altri – per esempio dai genitori – ed essi scompaiono dalla nostra vita, la conversazione con loro continua, dentro di noi, finché esistiamo.⁹

Perciò il contributo degli altri significativi, anche quando lo riceviamo all'inizio della vita, prosegue indefinitamente. Ma può essere che qualcuno desideri tener fermo a questa o quella forma dell'ideale monologico: è vero che non possiamo mai liberarci completamente di coloro che col loro amore e le loro cure ci hanno formato nella prima parte della vita, ma dobbiamo cercare, per quanto è possibile, di definire noi stessi da soli, di capire meglio in che modo i genitori hanno influito su di noi, controllando in una certa misura questa influenza, e di non cadere mai più in una simile relazione di dipendenza. Abbiamo bisogno di relazioni per completarci, ma non per definire noi stessi.

L'ideale monologico sottovaluta troppo il posto che occupa la dialogicità nella vita umana, cerca di confinarla il più possibile nel momento della genesi e dimentica che la nostra concezione dei beni della vita può essere trasformata dal fatto di goderne insieme a quelli che amiamo, e che certi beni ci sono accessibili solo attraverso questo godimento comune. Stando

⁹ Questa dialogicità interna è stata esplorata da M. Bachtin e da coloro che si rifanno alla sua opera. Si veda soprattutto, di Bachtin, *Problems of Dostoevsky's Poetics*, tr. ing. di Caryl Emerson, University of Minnesota Press, Minneapolis 1984; tr. it. Giuseppe Garritano, *Dostoevskij. Poetica e stilistica*, Einaudi, Torino 1968. Si veda anche Michael Holquist e Katrina Clark, *Mikhail Bakhtin*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1984; tr. it. *Mikhail Bachtin*, il Mulino, Bologna 1991; e James Wertsch, *Voices of the Mind*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1991.

così le cose, ci vorrebbero molti sforzi e, probabilmente, molte rotture laceranti, per impedire che la nostra identità sia formata dalle persone che amiamo. Consideriamo quello che intendiamo per *identità*: chi siamo, "da dove veniamo". Come tale, l'identità è lo sfondo sul quale acquistano un senso i nostri gusti, desideri, opinioni e aspirazioni: se alcune delle cose che più desidero mi sono accessibili solo in relazione alla persona che amo, lei diventa parte della mia identità.

A qualcuno questa potrebbe sembrare una limitazione dalla quale dovremmo aspirare a liberarci; e possiamo intendere anche così l'impulso che sta dietro la vita dell'eremita o, per prendere un esempio più familiare alla nostra cultura, dell'artista solitario. Ma da un altro punto di vista possiamo vedere un'aspirazione a un certo tipo di dialogicità perfino in queste vite: nel caso dell'eremita l'interlocutore è Dio, nel caso dell'artista solitario è l'opera stessa a rivolgersi a un pubblico futuro, che forse sarà essa a creare. La stessa forma di un'opera d'arte dimostra che essa è, per sua natura, indirizzata.¹⁰ Ma, comunque la pensiamo a questo proposito, la formazione e la conservazione della nostra identità rimangono, a meno di un tentativo eroico di rompere con l'esistenza normale, dialogiche per tutto il tempo che viviamo.

Dunque il fatto che sia io a scoprire la mia identità non significa che io la costruisca stando isolato: significa che la negozio attraverso un dialogo, in parte esterno e in parte interiore, con altre persone. È per questo che la nascita del concetto di identità genera interiormente dà una nuova importanza al riconoscimento. La mia identità dipende in modo cruciale dalle mie relazioni dialogiche con altri.

¹⁰ Si veda M. Bachtin, *Il problema del testo nella linguistica, nella filologia e nelle altre scienze umane*, in M. Bachtin, *L'autore e l'eroe. Teoria letteraria e scienze umane*, Einaudi, Torino 1988, pp. 291-319, per la nozione di un "sur-déterminato" (p. 317), al di là dei nostri interlocutori reali.

Naturalmente questa dipendenza dagli altri non è nata con l'era dell'autenticità. Una qualche forma di dipendenza c'è sempre stata; l'identità derivata socialmente dipendeva, per la sua stessa natura, dalla società. Ma nell'epoca precedente il riconoscimento non costituiva mai un problema; c'era un riconoscimento generale, connesso all'identità derivata socialmente per il semplice fatto che quest'ultima si basava su categorie sociali che tutti davano per scontate. Ora, un'identità prodotta interiormente, personale, originale non fruisce di questo riconoscimento *a priori*; deve conquistarsi attraverso uno scambio, e può non riuscire nel tentativo. Con l'età moderna non è nato il bisogno di riconoscimento, sono nate le condizioni nelle quali il tentativo di farsi riconoscere può fallire, ed è per questo che oggi, per la prima volta, siamo consapevoli del bisogno di riconoscimento. Nell'età premoderna non si parlava di "identità" o "riconoscimento", e non perché gli uomini non avessero (ciò che chiamiamo) identità o perché le loro identità non dipendessero da un riconoscimento, ma perché allora queste cose erano troppo poco problematiche per essere tematizzate.

Non c'è da sorprendersi se troviamo, sia pure non in questi esatti termini, i semi delle idee di dignità del cittadino e di riconoscimento universale in Rousseau, che ho scelto come uno dei punti d'origine della nozione moderna di autenticità. Rousseau critica duramente l'onore gerarchico, le *préférences*, e in un passo molto significativo del *Discorso sulla disuguaglianza* individua con precisione il momento fatale in cui la società imbocca la via della corruzione e dell'ingiustizia e gli uomini cominciano a desiderare una stima preferenziale;¹¹ e vede, per contrasto, la fonte della sa-

¹¹ Ecco come Rousseau descrive le prime assemblee: "Ciascuno cominciò a guardare gli altri e a volersi far guardare, e la pubblica stima acquistò pregio. Chi cantava o danzava meglio; il più bello, il più forte, il più abile o il più eloquente divenne anche il più considerato, e fu il primo pas-

lute nella società repubblicana, in cui tutti possono godere ugualmente dell'attenzione pubblica.¹² Ma fra le prime analisi del riconoscimento, la più influente fu quella di Hegel.¹³

Oggi l'importanza del riconoscimento, in una forma o nell'altra, è universalmente ammessa; sul piano intimo siamo tutti consapevoli di come l'identità si possa formare o deformare nel corso dei nostri contatti con altri significativi, e sul piano sociale abbiamo una politica dell'uguale riconoscimento ormai stabilizzata. Entrambi i piani hanno subito l'azione formatrice di un ideale di autenticità sempre più sviluppato, e il riconoscimento svolge un ruolo essenziale nella cultura nata intorno a questo ideale.

A livello intimo possiamo vedere fino a che punto un'identità originale abbia bisogno di un riconoscimento concesso da altri significativi, e sia vulnerabile a un suo rifiuto. Non sorprende che nella cultura dell'autenticità le relazioni siano viste come i luoghi decisivi della scoperta e dell'affermazione di sé. Le relazioni amorose non sono importanti solo perché la cultura moderna dà in generale molta importanza al soddisfacimento dei bisogni ordinari: sono cruciali anche perché sono il crogiolo dell'identità generata introspectivamente.

Sul piano sociale la comprensione del fatto che le

so verso la disuguaglianza e al tempo stesso verso il vizio" (tr. it. *Discorso sull'origine e i fondamenti della disuguaglianza*, in *Scritti politici*, Laterza, Roma-Bari 1971, vol. I, p. 179).

¹² Si veda per esempio il passo delle *Considerazioni sul governo della Polonia* (in *Scritti politici*, UTET, Torino 1970), in cui egli descrive l'antica festa pubblica alla quale prendeva parte tutto il popolo, nonché il passo parallelo della *Lettere à d'Alembert sur les spectacles*, (tr. it. *Lettere a d'Alembert sugli spettacoli*, in *Scritti politici*, cit., p. 614). Il principio cruciale è che non deve esserci divisione fra attori e spettatori, ma tutti devono essere visti da tutti: "Ma quali saranno insomma i temi di questi spettacoli? Che cosa vi si mostrerà? Niente, se si vuole... Offrite gli spettatori come spettacolo, fateli attori essi stessi, fate che ciascuno si veda e si ami negli altri, affinché tutti siano più uniti" (*ibidem*).

¹³ Si veda Hegel, *Fenomenologia dello spirito*, La Nuova Italia, Firenze 1960, vol. I, cap. IV.

identità si formano attraverso un dialogo aperto, che non prende la forma di un copione sociale predefinito, ha reso la politica dell'uguale riconoscimento più fondamentale, ma anche più impegnativa; ha notevolmente innalzato la posta in gioco. L'uguale riconoscimento non è soltanto la modalità appropriata di una società democratica sana; secondo un punto di vista oggi molto diffuso, e come ho già accennato all'inizio, il suo rifiuto può danneggiare coloro ai quali esso viene negato. La proiezione su di un'altra persona di un'immagine inferiore e umiliante può, nella misura in cui questa immagine viene interiorizzata, produrre una distorsione e un'oppressione reale. Non solo al femminismo contemporaneo, ma anche ai rapporti fra le razze e ai dibattiti sul multiculturalismo è sottesa la premessa che il rifiuto del riconoscimento può essere una forma di oppressione. Si può discutere se questo elemento sia stato esagerato, ma è chiaro che le idee di identità e autenticità hanno introdotto una dimensione nuova nella politica dell'uguale riconoscimento, che oggi utilizza una sorta di nozione di autenticità tutta sua, almeno per quanto riguarda la denuncia delle distorsioni indotte dall'esterno.

II

Così ci è diventato familiare, a due livelli, il discorso del riconoscimento: in primo luogo nella sfera intima, dove intendiamo la formazione dell'identità e del sé come un dialogo e una lotta ininterrotta con gli altri significativi, e in secondo luogo nella sfera pubblica, in cui la politica dell'uguale riconoscimento è arrivata a svolgere un ruolo sempre più importante. Alcune teorie femministe hanno cercato di mettere in evidenza i collegamenti fra le due sfere.¹⁴

¹⁴ I filoni che hanno collegato questi due livelli sono numerosi, ma negli ultimi anni ha avuto, forse, particolare rilievo un femminismo di

Qui vorrei concentrarmi sulla sfera pubblica per cercare di stabilire che cosa abbia significato, e che cosa potrebbe significare, la politica dell'uguale riconoscimento.

Di fatto questa politica è venuta a significare due cose abbastanza diverse, collegate, rispettivamente, con le due grandi trasformazioni che ho descritto. Col passaggio dall'onore alla dignità è nata una politica dell'universalismo che sottolinea l'uguale dignità di tutti i cittadini e ha avuto per contenuto l'uguaglianza dei diritti e dei titoli. Quello che si deve evitare a ogni costo è che esistano cittadini di "prima classe" e di "seconda classe". Nei particolari, naturalmente, i provvedimenti effettivi giustificati da questo principio variano grandemente, e spesso sono stati oggetto di controversie: per alcuni l'uguaglianza riguardava solo i diritti civili ed elettorali, secondo altri si estendeva alla sfera socioeconomica. Per quest'ultimo punto di vista, chi è sistematicamente svantaggiato dalla povertà non può utilizzare appieno i propri diritti di cittadino e si trova quindi relegato in una condizione di "seconda classe"; a ciò si deve rimediare con un'azione ugualizzatrice. Ma, pur con tutte queste differenze interpretative, il principio dell'uguaglianza dei cittadini è ormai accettato universalmente e ogni posizione, per quanto reazionaria, si ammantava della sua bandiera. La maggiore delle sue vittorie più recenti è stata ottenuta, negli anni sessanta, dal movimento dei diritti civili negli Stati Uniti, e vale la pena di notare che anche gli avversari dell'estensione del diritto di voto ai neri negli stati del Sud trovarono dei pretesti com-

orientamento psicoanalitico, secondo il quale le radici delle disuguaglianze sociali stanno nel modo in cui uomini e donne vengono cresciuti nei primi anni. Si veda per esempio Nancy Chodorow, *Feminism and Psychoanalytic Theory*, Yale University Press, New Haven 1989, e Jessica Benjamin, *Bonds of Love: Psychoanalysis, Feminism and the Problem of Domination*, Pantheon, New York 1988; tr. it. *Legami d'Amore*, Rosenberg & Sel-lier, Torino 1991.

patibili con l'universalismo, come gli "esami" cui sottoporre gli aspiranti elettori al momento della registrazione.

La seconda trasformazione, la nascita della nozione moderna di identità, ha dato invece origine a una politica della differenza. Naturalmente anche questa politica ha, come quella dell'uguaglianza, una base universalistica, e ciò ha contribuito a sovrapporre e confonderle l'una con l'altra. *Ognuno* dovrebbe essere riconosciuto per la sua identità, che è unica; ma qui "riconoscimento" significa una cosa diversa. Ciò che si afferma con la politica della pari dignità è voluto come universalmente uguale, come un bagaglio universale di diritti e dignità; la politica della differenza ci chiede invece di riconoscere l'identità irripetibile, distinta da quella di chiunque altro, di questo individuo o questo gruppo. L'idea di base è che proprio questa differenza è stata ignorata, trascurata, assimilata a un'identità dominante o maggioritaria. E tale assimilazione è il peccato capitale contro l'ideale dell'autenticità.¹⁵

Ora, alla base di simili richieste c'è un principio di uguaglianza universale. La politica della differenza è piena di denunce di discriminazioni, e di rifiuti di una cittadinanza di seconda classe; e questo assicura al principio dell'uguaglianza universale un varco da cui entrare nella politica della dignità. Ma una volta entrato, le sue richieste sono difficili da assimilare entro tale politica; esso ci chiede, infatti, di concedere un riconoscimento e uno status a qualcosa di non condiviso universalmente. Detto in altro modo: prendia-

mo debitamente atto di qualcosa che esiste universalmente (tutti hanno un'identità) in quanto riconosciamo qualcosa che per ognuno è soltanto suo. L'esigenza universale spinge a una presa d'atto della specificità.

La politica della differenza si sviluppa organicamente dalla politica della dignità universale grazie a uno di quegli spostamenti, noti da molto tempo, per cui una nuova visione della condizione sociale dell'uomo dona un significato radicalmente nuovo a un vecchio principio. Come l'idea che gli esseri umani siano condizionati dalla loro situazione socio-economica ha cambiato il modo d'intendere la cittadinanza di seconda classe, tanto che oggi questa categoria arriva a comprendere, per esempio, coloro che sono intrappolati in una povertà ereditaria, così l'idea che gli esseri umani siano formati, ed eventualmente deformati, da un interscambio ha introdotto nella nostra prospettiva una nuova forma di status di seconda classe. La ridefinizione socioeconomica ha giustificato, come nel caso di cui ci stiamo occupando, dei programmi sociali che molti contestavano; a chi non condivideva la nuova definizione dell'uguaglianza di status, i vari programmi redistributivi e le occasioni in più offerte a certe popolazioni apparivano una forma di favoritismo indebito.

Oggi intorno alla politica della differenza nascono conflitti analoghi. Là dove la politica della dignità universale lottava per forme di non discriminazione del tutto "cieche" ai modi in cui i cittadini si distinguevano fra di loro, la politica della differenza ridefinisce spesso la non discriminazione come un qualcosa che ci impone di fare di queste distinzioni la base di un trattamento differenziato. Così, i membri delle tribù indigene otterranno, se le domande di autogoverno indigeno verranno finalmente accettate, certi diritti e poteri di cui gli altri canadesi non godono, e certe minoranze acquisiranno il diritto di escluderne

¹⁵ Troviamo un esempio eccellente di questa accusa, da un punto di vista femminista, nella critica di Carol Gilligan alla teoria dello sviluppo morale di Lawrence Kohlberg, che propone una visione dello sviluppo umano la quale privilegia un solo aspetto - e proprio quello che predomina, tendenzialmente, più nei ragazzi che nelle ragazze - del ragionamento morale. Si veda Gilligan, *In a Different Voice*, Harvard University Press (Cambridge (Mass.) 1982; tr. it. *Con voce di donna*, Feltrinelli, Milano 1991).

altre per conservare la propria integrità culturale – e così via.

Ai sostenitori della politica originaria della dignità questo può sembrare un voltafaccia, un tradimento, una pura e semplice negazione del principio che è loro caro; non mancano perciò i tentativi di mediare, di dimostrare che alcune di queste misure volte a soddisfare delle minoranze sono, dopo tutto, giustificabili su una base originaria, quella della dignità. Fino a un certo punto questi argomenti possono essere considerati validi. Alcune delle deviazioni più clamorose (in apparenza) dalla “cecità alle differenze” sono, per esempio, delle discriminazioni a rovescio che assegnano ai membri di minoranze precedenti e sfavorite certi vantaggi nella competizione per i posti di lavoro o gli incarichi all’università, e questa pratica è stata giustificata con l’argomento che la discriminazione storica ha creato una struttura nella quale i membri dei gruppi sfavoriti si trovano svantaggiati. La discriminazione a rovescio viene difesa come misura temporanea, che a lungo andare livellerà il terreno di gioco e permetterà alle vecchie regole “cieche” di tornare in vigore, ma in un modo che non svantaggerà nessuno. È un argomento che appare abbastanza stringente, là dove ha una solida base fattuale; ma non giustificherà mai alcune delle misure che oggi vengono chieste in nome della differenza, e che non hanno lo scopo di riportarci, da ultimo, a uno spazio sociale “cieco alle differenze”, ma lo scopo contrario: quello di conservare e coltivare le differenze, non solo oggi ma per sempre. Dopo tutto, se quella che c’interessa è l’identità, che c’è di più legittimo dell’aspirazione che la propria non vada mai perduta?¹⁶

¹⁶ Nel suo *Liberalism, Community and Culture*, Clarendon Press, Oxford 1989, un libro molto interessante e dall’argomentazione serrata, Will Kymlicka cerca di difendere la politica della differenza, soprattutto

Così le due politiche, nonostante una scaturisca dall’altra, per uno di quegli spostamenti nella definizione di un termine chiave che ci sono familiari, divergono fortemente l’una dall’altra. Una delle motivazioni di tale divergenza ci sarà ancora più chiara se guardiamo oltre ciò che l’una o l’altra politica chiede di riconoscere – certi diritti universali in un caso, un’identità particolare nell’altro – e consideriamo le intuizioni di valore sottostanti.

La politica dell’uguale dignità si basa sull’idea che tutti gli esseri umani siano ugualmente degni di rispetto, e si sostiene – per quanto noi cerchiamo di arttrarre, intimoriti, di fronte a questo sfondo “metafisico” – su di una qualche nozione di quelle che sono le caratteristiche degli esseri umani che esigono rispetto. Secondo Kant, il quale per come usava il termine *dignità* fu uno dei primi autori importanti a evocare questa idea, ciò che in noi suscita rispetto è il nostro *status* di agenti razionali, capaci di governare la propria vita per mezzo di principi.¹⁷ Da allora il fon-

per quanto riguarda i diritti dei nativi del Canada, con motivazioni rigorosamente interne a una teoria della neutralità liberale. Egli tenta di argomentare partendo da certi bisogni culturali – come minimo, quello di un linguaggio culturale completo e integro con cui definire e perseguire una propria concezione della vita buona. In certe situazioni l’integrità della cultura può richiedere che a una popolazione svantaggiata si accordino più risorse, o diritti, che ad altri. L’argomento di Kymlicka è strettamente parallelo a quello relativo alle disuguaglianze socioeconomiche che ho ricordato sopra. Ma l’interessante analisi di Kymlicka non riesce a cogliere le richieste effettivamente avanzate dai gruppi in questione – come le tribù indiane del Canada o i canadesi di lingua francese – per quanto riguarda la loro volontà di sopravvivenza. Forse il suo ragionamento è valido per individui *viventi* che sono intrappolati in una cultura sottoposta a forti pressioni, e possono vivere bene solo al suo interno; tuttavia non giustifica misure intese ad assicurare una sopravvivenza indefinita attraverso le generazioni future, mentre per le popolazioni interessate è proprio questo che è in gioco. Basti pensare alla risonanza storica della *survival* ce fra i franco-canadesi.

¹⁷ Si veda I. Kant, *Grundlegung der Metaphysik der Sitten*, Gruyter, Berlin 1968 (ristampa dell’edizione dell’Accademia berlinese), p. 434; tr. it. Pietro Chiodi, *Fondazione della metafisica dei costumi*, Laterza, Roma-Bari 1985, p. 22.

damento della nostra intuizione dell'uguale dignità è sempre rimasto più o meno questo, anche se la definizione può essere cambiata nei dettagli.

Il valore che qui viene individuato, dunque, è una *potenzialità umana universale*, una capacità comune a tutti gli umani. È questa potenzialità, e non ciò che una persona può averne o non averne fatto, ad assisterci che ognuno merita rispetto; e anzi il senso della sua importanza è in noi così potente che estendiamo la protezione che essa fornisce anche a persone che per una circostanza o per l'altra sono incapaci di attualizzarla in modo normale, per esempio gli handicappati o le persone in coma irreversibile.

Anche per la politica della differenza potremmo dire che alla sua base c'è una potenzialità universale, quella di formare e definire la propria identità, non solo come individui ma anche come cultura; e questa potenzialità deve essere rispettata allo stesso modo in tutti. Ma recentemente è nata, almeno in un contesto interculturale, una richiesta molto più forte: quella di accordare un uguale rispetto a tutte le culture che di fatto si sono formate. Quelle critiche della dominazione europea, o bianca, secondo le quali questa non solo ha soppresso altre culture ma non le ha sapute apprezzare, considerano simili giudizi svalutativi non solo errati in via di fatto ma in qualche modo ingiusti anche sul piano morale. Quando si cita il famoso caso di Saul Bellow, il quale avrebbe detto qualcosa come: "Quando gli zùlù produrranno un Tolstoj, lo leggeremo",¹⁸ questo episodio viene inteso come un distillato di arroganza europea, e non solo perché *de facto* Bellow è (almeno a quanto si dice) insensibile al valore della cultura zùlù, ma anche, molto spesso, per-

ché in esso si vede rispecchiata una negazione di principio dell'uguaglianza fra gli uomini. La possibilità che gli zùlù, pur avendo lo stesso potenziale di creazione culturale di qualsiasi altro popolo, abbiano prodotto ciononostante una cultura che vale meno di altre è esclusa fin dall'inizio; il solo prenderla in considerazione significa negare l'uguaglianza degli uomini. L'errore di Bellow, dunque, non consisterebbe nello sbagliare (forse per insensibilità) una valutazione particolare ma nel negare un principio fondamentale.

Nella misura in cui entra in campo questa nuova e più forte critica, la richiesta di un uguale riconoscimento non si ferma a una presa d'atto dell'uguale valore potenziale di tutti gli umani ma comprende anche l'uguale valore di ciò che essi hanno ricavato, di fatto, da questa potenzialità. Ciò crea, come vedremo più avanti, un problema molto serio.

E così questi due modi di fare politica, basati entrambi sulla nozione di uguale rispetto, entrano in conflitto. Per uno, il principio dell'uguale rispetto impone di trattare gli esseri umani in un modo cieco alle differenze; l'intuizione fondamentale, cioè che questo rispetto è dovuto agli umani, ha il suo punto focale in ciò che è identico in tutti. Per l'altro, dobbiamo riconoscere la particolarità e addirittura coltivarla. La critica che la prima modalità fa alla seconda è che viola il principio di non discriminazione; la critica che la seconda fa alla prima è che nega l'identità facendo rientrare a forza gli esseri umani in uno stampo omogeneo che non è la loro immagine fedele. E questo sarebbe già abbastanza grave se lo stampo fosse neutrale, se non fosse ricalcato su nessuno in particolare; ma in genere l'accusa va più in là, fino a sostenere che il presunto insieme neutrale dei principi, ciechi alle differenze, della politica dell'uguale dignità in realtà rispecchia una cultura unica ed egemone, cosicché solo le culture minoritarie od oppresse sono costrette ad assumere una forma estranea. Di conseguenza la pre-

¹⁸ Non saprei assolutamente dire se una simile affermazione sia stata realmente fatta, in questa forma, da Saul Bellow o da chiunque altro. La riferisco solo perché coglie un atteggiamento molto diffuso (e naturalmente è per questo che la storiella è ampiamente conosciuta).

sunta società equa e cieca alle differenze non solo è disumana (perché sopprime le identità) ma è a sua volta, in modo sottile e inconscio, fortemente discriminatoria.¹⁹

Quest'ultimo attacco è il più crudele e sconvolgente di tutti. Il liberalismo dell'uguale dignità non può non postulare che esistano dei principi universali e ciechi alle differenze. Possiamo non essere ancora riusciti a definirli, ma il progetto della loro definizione rimane vivo ed essenziale. E possiamo proporre e mettere a confronto varie teorie – ai nostri giorni ne è stata proposta più d'una²⁰ – ma tutte avranno in comune un'assunzione: una di loro è giusta.

L'accusa lanciata dalle forme più radicali della politica della differenza è che gli stessi liberalismi "ciechi" sono un riflesso di culture particolari; e il pensiero angosciante è che questa partigianeria potrebbe non essere soltanto una debolezza contingente di tutte le teorie proposte finora, ma che l'idea stessa di un simile liberalismo potrebbe essere una sorta di contraddizione pragmatica, un particolarismo mascherato da universale.

[...]

V

Dunque la politica dell'uguale rispetto, almeno in questa variante più ospitale, può essere assolta dall'accusa di omogeneizzare le differenze. C'è però un altro modo di formulare tale accusa che è più difficile da respingere – ma forse, così formulata, essa non sarebbe affatto da respingere, come ora cercherò di sostenere.

L'accusa alla quale penso è provocata da una tesi che viene proposta, a volte, in difesa del liberalismo "cieco alle differenze", cioè che esso offre un terreno neutrale sul quale possono incontrarsi e coesistere per-

49

¹⁹ Oggi possiamo ascoltare entrambi i tipi di critica. L'accusa che viene fatta in alcune forme di femminismo e multiculturalismo è quella forte: la cultura egemone discrimina. Ma nell'Unione Sovietica, accanto a una critica di questo tipo, rivolta alla grande egemone cultura russa, circola anche l'affermazione che il comunismo marxista-leninista è stato un'imposizione straniera per tutti, compresa la stessa Russia. Per questa posizione il modello comunista non era, in realtà, il modello di nessuno. Sono cose che ha detto Solženitsyn, e che oggi però sono riprese da russi di molte ideologie diverse e sono legate allo straordinario fenomeno di un impero crollato a causa della quasi secessione della sua società metropolitana.

²⁰ Si veda John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1971; tr. it. Ugo Santin, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1982; Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London 1977; tr. it. parziale F. Oriana, *I diritti presi sul serio*, (a cura di) G. Rebuffa, il Mulino, Bologna 1982; e Id., *A Matter of Principle*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1985; tr. it. *Questioni di principio*, il Saggiatore, Milano 1990; Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt a/M. 1981; tr. it. Paolo Rinaudo, *Teoria dell'azione comunicativa*, il Mulino, Bologna 1986, 2 voll.

sone di tutte le culture. Stando a questa tesi prima è necessario fare un certo numero di distinzioni – per esempio fra ciò che è pubblico e ciò che è privato, o fra politica e religione – e solo dopo averle fatte è possibile relegare le differenze oggetto di disputa in una sfera che non interferisce con la politica.

Ma controversie come quella sui *Versetti satanici* di Salman Rushdie dimostrano quanto sia errata questa posizione. Per la maggioranza dell'Islam è impensabile separare la politica e la religione in quel modo che a noi, nelle società liberali occidentali, appare scontato. Il liberalismo non è un possibile terreno d'incontro per tutte le culture, è l'espressione politica di un certo insieme di culture e appare del tutto incompatibile con altri insiemi. Inoltre – e molti musulmani ne sono perfettamente consapevoli – il liberalismo occidentale non è tanto un'espressione di quell'atteggiamento laico e postreligioso che è così popolare fra gli *intellettuali liberali* quanto una filiazione organica del cristianesimo; tale appare, almeno, dal punto di vista alternativo dell'Islam. La divisione fra chiesa e stato risale ai primissimi tempi della civiltà cristiana; le forme antiche di separazione erano molto diverse dalle nostre, ma la base degli sviluppi moderni era già stata posta. Lo stesso termine *secolare* apparteneva in origine al vocabolario cristiano.³⁶

Tutto questo per dire che il liberalismo non può né deve arrogarsi una completa neutralità culturale. Il liberalismo è anche un credo militante, e sia la variante ospitale da me adottata, sia le sue forme più rigide hanno degli steccati da innalzare. Ci saranno delle variazioni quando si tratta di applicare l'intero elenco dei diritti, ma non di fronte all'incitamento all'assas-

³⁶ Questo punto è stato argomentato molto bene da Larry Siedentop in *Liberalism: The Christian Connection*, "Times Literary Supplement", 24-30 marzo 1989, p. 308. Anch'io ho discusso questi problemi in *The Rushdie Controversy*, "Public Culture", 2, n. 1, autunno 1989, pp. 118-122.

sinio. Tuttavia non dobbiamo vedere una contraddizione in questo; in politica simili distinzioni sostanziali sono ineludibili, e almeno un liberalismo, quello non procedurale che ho descritto sopra, è pienamente disposto ad accettare questo fatto.

Ciò non toglie che la controversia continui a essere fonte di disturbo. Lo è per una ragione che ho già ricordato: tutte le società stanno diventando sempre più multiculturali, e nello stesso tempo più porose – anzi queste due trasformazioni procedono di pari passo ("porose" significa che sono più aperte alle migrazioni multinazionali, che sono più numerosi i loro membri che vivono la vita della diaspora e hanno il proprio centro altrove). In una simile situazione c'è qualcosa di imbarazzante nel rispondere semplicemente: "Noi, qui, facciamo così". È la risposta che si deve dare davanti a casi come quello di Rushdie, nei quali il "facciamo così" riguarda questioni come il diritto alla vita e la libertà di parola; ma l'imbarazzo nasce dal fatto che c'è un numero considerevole di cittadini i quali appartengono anche loro a quella cultura che mette in questione il nostro orizzonte filosofico. E abbiamo il difficile compito di tener conto del loro senso di marginalizzazione senza compromettere i nostri principi politici fondamentali.

E qui arriviamo alla questione del multiculturalismo così come viene spesso dibattuta oggi, cioè mettendo in primo piano le imposizioni di certe culture su certe altre e la presunzione di superiorità che ne è il motore. Le società liberali occidentali sono considerate sommarie colpevoli in questo senso, in parte per il loro passato coloniale e in parte perché marginalizzano quei segmenti della loro popolazione che provengono da altre culture, e in questo contesto la risposta "Noi, qui, facciamo così" può apparire rozza e insensibile. E anche se, per la natura stessa della cosa, qui il compromesso è pressoché impossibile – l'omicidio o si vieta o si permette – l'atteggiamento che

la risposta presuppone è sentito come sprezzante; e spesso, in verità, questa impressione è corretta. Torniamo così al problema del riconoscimento.

Nel paragrafo precedente l'oggetto del contendere non era il riconoscimento di un uguale valore – o almeno, non in un senso forte; era se ammettere la sovrapposizione culturale come scopo legittimo, se concedere che fosse legittimo prendere in considerazione fini collettivi nella revisione giudiziaria, o in altri progetti politico-sociali importanti. Si chiedeva di permettere, entro limiti ragionevoli, che le culture difendessero se stesse; ma qui stiamo considerando un'altra richiesta, quella che tutti *riconoscano* l'uguale valore di culture diverse; la richiesta di non lasciarle soltanto sopravvivere, ma di prendere atto che sono preziose.

Come intendere questa richiesta? In un certo senso essa è già operante, in una forma inarticolata, da diverso tempo. Sono ben più di cento anni che le politiche nazionalistiche traggono impulso, in parte, dalla sensazione di certi popoli di essere disprezzati, o rifiutati, da chi li circonda; e le società multinazionali possono andare a pezzi perché, o soprattutto perché, manca il riconoscimento (chiaramente percettibile) dell'uguale valore di un gruppo da parte di un altro. A mio parere è questo che sta accadendo oggi in Canada – anche se la mia diagnosi sarà sicuramente contestata da qualcuno. E sulla scena internazionale l'ipersensibilità di certe società, in teoria chiuse, all'opinione mondiale – evidenziata dalle loro reazioni ai dati raccolti, per esempio, da Amnesty International, o dai loro tentativi di costruire, attraverso l'UNESCO, un nuovo ordine mondiale dell'informazione – attesta l'importanza del riconoscimento esterno.

Ma tutto questo è ancora *an sich* e non *für sich*, per usare un gergo hegeliano. Gli stessi protagonisti sono spesso i primi a negare di essere mossi da simili considerazioni e invocano invece altri moventi, come la

disuguaglianza, lo sfruttamento e l'ingiustizia. Sono pochissimi, per esempio, gli indipendentisti del Québec disposti ad ammettere che ciò che li porta a lottare è soprattutto la mancanza di un riconoscimento da parte del Canada inglese.

Il fatto nuovo, perciò, è che oggi la richiesta di riconoscimento è esplicita; ed è stata resa tale, nel modo che ho indicato sopra, dalla diffusione dell'idea che è il riconoscimento a formarci. Possiamo dire che grazie a questa idea oggi il riconoscimento è salito di grado, diventando un danno che può essere messo, senza esitazioni di sorta, allo stesso livello di quelli citati nel capoverso precedente.

Uno degli autori chiave di questa transizione è sicuramente il defunto Frantz Fanon, che nel suo influente *Les damnés de la Terre*³⁷ ha sostenuto che la principale arma dei colonizzatori è stata l'imposizione della loro immagine dei colonizzati sui popoli sottomessi; questi ultimi, per liberarsi, devono innanzitutto purgarsi di tale avvilente immagine di sé. Secondo Fanon la via che conduce a questa libertà è una violenza pari alla violenza originaria dell'imposizione straniera; non tutti coloro che hanno ripreso le sue idee lo hanno seguito anche in questo, ma il concetto di una lotta per cambiare l'immagine di sé che ha luogo sia dentro il sottomesso sia contro il dominatore ha trovato un'applicazione vastissima, fino a diventare un'idea cruciale di certe correnti femministe nonché un elemento molto importante del dibattito contemporaneo sul multiculturalismo.

Il luogo principale di questo dibattito è, in senso ampio, il mondo dell'istruzione, e un suo punto focale importante è costituito dai dipartimenti umanistici delle università, nei quali circola la richiesta di modificare, ampliare o cancellare il "canone" degli autori

³⁷ Maspero, Paris 1961; tr. it. *I dannati della terra*, Einaudi, Torino 1975.

più accreditati in quanto quello attualmente in auge è formato quasi esclusivamente da "maschi bianchi morali". Si dovrebbe fare posto alle donne e a persone di razza o cultura non europea. Un secondo punto focale è la scuola secondaria, dove si sta cercando, per esempio, di mettere a punto dei programmi afrocetrici per gli allievi delle scuole prevalentemente nere.

La ragione, o almeno la ragione principale, per cui si propongono questi cambiamenti non è che a tutti gli studenti potrebbe venire a mancare qualcosa d'importante per l'esclusione di un certo sesso, o di certe razze e culture, ma che le donne e gli studenti dei gruppi svantaggiati ricevono, direttamente o per omissione, un'immagine di sé che li sminuisce, come se ogni creatività e ogni valore appartenessero, intrinsecamente, ai maschi di origine europea. Perciò l'ampio e il cambiamento del curriculum è necessario non tanto per assicurare a tutti una cultura meno ristretta, quanto per dare a chi finora è stato escluso il riconoscimento che gli è dovuto. La premessa di fondo di queste richieste è che il riconoscimento forgi l'identità, e la forgia, in particolare, in senso fanoniano: i gruppi dominanti tendono a consolidare la propria egemonia inculcando nei soggiogati un'immagine di inferiorità. Perciò la lotta per la libertà e l'uguaglianza deve passare per una revisione di tale immagine, e i programmi multiculturali sono visti come un aiuto a questo processo di revisione.

La logica - raramente espressa in modo chiaro - che sta dietro alcune di tali richieste sembra dipendere dal postulato che si deve uguale rispetto a tutte le culture; è una logica che emerge dalla natura delle critiche rivolte agli ideatori dei programmi tradizionali. La tesi di fondo di queste critiche è che i giudizi di valore sui quali, in teoria, tali programmi si basavano erano, in realtà, viziati da ristrettezza mentale e insensibilità, o peggio ancora dal desiderio di degradare gli esclusi. Ne consegue che in assenza di questi fat-

tori di distorsione dei veri giudizi di valore, condotti su opere diverse, metterebbero tutte le culture più o meno sullo stesso piano. L'attacco, naturalmente, può venire anche da un punto di vista più radicale, neoneietzscheano, che metta in questione lo stesso statuto dei giudizi di valore in quanto tali, ma in mancanza di questo passo estremo (sulla cui coerenza ho dei dubbi) mi sembra che si debba parlare di una presunzione di uguale valore.

Qui vorrei sostenere che c'è qualcosa di valido in questa presunzione, che però non è affatto aporetica e comporta una sorta di atto di fede. Essa postula (presuntivamente) che tutte quelle culture umane che hanno animato intere società per un lasso di tempo considerevole abbiano qualcosa di importante da dire a ogni essere umano. Ho scelto questa formulazione per escludere sia ambienti culturali particolari all'interno di una società sia brevi fasi di una grande cultura. Non c'è motivo di credere che, per esempio, le diverse forme d'arte di una cultura data debbano avere tutte lo stesso valore, o un valore comune che considerevole; e ogni cultura può attraversare una fase di decadenza.

Ma quando definisco "presuntiva" questa tesi intendo dire che è un'ipotesi di partenza con la quale dovremmo accostarci allo studio di qualsiasi altra cultura; la sua validità va dimostrata in concreto attraverso lo studio effettivo della cultura altra. In verità, se questa è abbastanza diversa dalla nostra potremmo avere una nozione *ex ante* quanto mai nebulosa di quali siano i suoi contributi validi; infatti se una cultura ci è sufficientemente lontana la sua stessa idea di valore ci apparirà strana e aliena. Accostarsi, poi, a un raga coi presupposti di valore impliciti nel clavicembalo ben temperato significherebbe non capirne mai nulla; è necessaria quella che Gadamer ha chiamato "fusione degli orizzonti". Dobbiamo imparare a muoverci in un orizzonte più ampio, entro il

quale ciò che prima era lo sfondo, dato per scontato, delle nostre valutazioni può essere riclassificato come una delle possibilità esistenti, insieme allo sfondo (diverso) della cultura che ci era prima estranea. La "fusione degli orizzonti"³⁸ opera attraverso lo sviluppo di nuovi vocabolari comparativi grazie ai quali possiamo articolare questi contrasti;³⁹ per cui se e quando, alla fine, troviamo un supporto fattuale alla nostra ipotesi iniziale, ciò accade sulla base di una comprensione di che cosa sia "valore" che non potevamo assolutamente avere all'inizio. Siamo arrivati a un giudizio anche attraverso una trasformazione dei nostri criteri.

Si può sostenere che dobbiamo una presunzione di questo tipo a tutte le culture, e più avanti spiegherò su che cosa si potrebbe fondare una simile tesi. Da questo punto di vista il sospendere la presunzione può essere considerato frutto di puro e semplice pregiudizio o malevolenza; potrebbe addirittura equivalere alla negazione di un'uguale dignità. È possibile che ci sia questo, o qualcosa di simile, dietro le accuse lanciate dai difensori del multiculturalismo ai difensori del canone tradizionale; che i primi, supponendo che la riluttanza dei secondi ad ampliare il canone derivi da un miscuglio di pregiudizio e malevolenza, li accusino di postulare, arrogantemente, la propria superiorità sui popoli un tempo soggetti.

La nostra tesi presuntiva ci aiuterebbe a spiegare come mai le richieste del multiculturalismo partano dai principi, già affermati, della politica dell'uguale rispetto. Se il sospendere la presunzione equivale a una negazione

³⁸ H.G. Gadamer, *Wahrheit und Methode*, Mohr, Tübingen 1975, pp. 289-290; tr. it. Gianni Vattimo, *Verità e metodo*, Bompiani, Milano 1983, pp. 356-357.

³⁹ Ho discusso più dettagliatamente ciò che tutto questo implica in *Comparison, History, Truth*, in *Myth and Philosophy*, (a cura di) Frank Reynolds e David Tracy, State University of New York Press, Albany 1990; e *Understanding and Ethnocentricity*, in *Philosophy and the Human Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

dell'uguaglianza, e se la mancanza di un riconoscimento ha conseguenze importanti per l'identità degli esseri umani, abbiamo dei buoni argomenti per insistere sulla sua universalizzazione come estensione logica della politica della dignità. Come tutti devono avere diritti civili uguali e diritti di voto uguali indipendentemente dalla razza o dalla cultura, così per tutti si dovrebbe presumere che la loro cultura tradizionale abbia valore. Ma questa estensione, per quanto sembri discendere logicamente dalle norme, generalmente accettate, dell'uguale dignità descritte nel secondo paragrafo, non si armonizza facilmente con esse perché mette in questione quella "cecità alle differenze" che sta al loro centro. E tuttavia sembra veramente discenderne, per quanto in modo non lineare.

Non sono sicuro che il chiedere questa presunzione come diritto sia giustificato; ma possiamo mettere da parte un simile problema perché la richiesta che viene avanzata pare molto più forte. L'idea è che un adeguato rispetto dell'uguaglianza esiga molto più della semplice presunzione che studi ulteriori ci faranno vedere le cose in questo modo, e che pretenda degli effettivi giudizi di uguale valore, relativi ai costumi e alle credenze delle culture altre. Tali giudizi appaiono impliciti nella richiesta di includere certe opere nel canone, e nella convinzione che ne segue che finora non vi siano state inserite solo per pregiudizio, malevolenza o desiderio di dominare. (È chiaro che *logicamente* la richiesta di inclusione può essere separata dalla tesi dell'uguale valore. La richiesta potrebbe suonare: "Includete queste opere, anche se possono essere inferiori, perché sono le nostre". Ma non è così che parla chi l'avanza.)

C'è però qualcosa di assolutamente sbagliato in una richiesta fatta in questa forma. Ha senso chiedere come diritto che ci si accosti a certe opere presumendo, nel modo descritto sopra, che abbiano va-

lore; ma non può aver senso chiedere come diritto un giudizio conclusivo e finale che stabilisca che il loro valore è grande, o uguale a quello delle opere di altri. In altre parole, se il giudizio di valore deve registrare qualcosa di indipendente dai nostri voleri e desideri non può essere dettato da un principio etico. Esaminando la cultura C o vi troveremo cose di grande valore o non ce le troveremo; ma chiederci di trovarle non ha molto più senso che chiederci di trovare la Terra rotonda o piatta, la temperatura dell'aria alta o bassa.

Ho detto queste cose in maniera un po' piatta, mentre, come tutti sanno, è in corso una vivace controversia sull'"oggettività" dei giudizi in questo campo e sul problema se anche qui ci sia una "verità della cosa" come quella che sembra esserci nella scienze della natura - o se, addirittura, l'"oggettività" sia un miraggio anche in tali scienze. Qui mi manca lo spazio per affrontare tale questione, che ho discusso altrove.⁴⁰ Non ho molta simpatia per queste forme di soggettivismo, che a mio parere sono pervase da una grande confusione; ma c'è anche una confusione di tipo speciale nell'invocarle in questo contesto. Il bersaglio morale e politico della protesta è costituito da certi giudizi di inferiorità ingiustificati che - così si dice - colpiscono le culture non egemoni. Ma se questi giudizi sono, in ultima analisi, solo una questione di volontà, non c'è più un problema di giustificazione. Non si pronunciano più, propriamente, dei giudizi che possono essere giusti o sbagliati: si esprime gradimento o mancato gradimento, si approva o si respinge un'altra cultura. In tal caso, però, la protesta dovrà cambiare bersaglio, investendo il rifiuto di dare la propria approvazione, e la validità o meno dei giudizi non avrà niente a che fare con tutto ciò.

⁴⁰ Si veda la prima parte di *Sources of the Self*, cit.; tr. it. cit.

A questo punto, però, l'atto con cui si dichiara che le creazioni di un'altra cultura hanno valore e quello con cui ci si dichiara dalla parte di quella cultura anche se le sue creazioni non sono poi così grandiose diventano indistinguibili. La differenza sta solo nell'etica. Eppure, normalmente il primo atto è visto come una genuina espressione di rispetto, mentre il secondo è spesso vissuto come un paternalismo insopportabile. I presunti beneficiari della politica del riconoscimento - coloro che potrebbero trarne un beneficio effettivo - tracciano una distinzione cruciale fra i due atti; sanno che quello che vogliono è rispetto, non condiscendenza. E qualsiasi teoria che cancelli questa distinzione crea, almeno *prima facie*, una distorsione di alcuni aspetti cruciali della realtà con cui pretende di confrontarsi.

In questo dibattito, in effetti, si invocano assai spesso teorie soggettiviste e neoneietzscheane messe insieme frettolosamente, derivate in molti casi da Foucault o Derrida, le quali affermano che tutti i giudizi di valore si basano su criteri che in ultima analisi ci sono imposti e consolidano ulteriormente le strutture di potere. Dovrebbe essere chiaro perché in questo contesto proliferano teorie del genere; l'idea di un giudizio favorevole da fornire su richiesta non ha senso, a meno che qualcuna di esse non sia valida. Oltretutto il dare un simile giudizio su richiesta è un atto di una condiscendenza da togliere il fiato; nessuno potrebbe intenderlo seriamente come un atto di genuino rispetto. Ha più la natura di un finto rispetto, concesso per l'insistenza del presunto beneficiario, e implica oggettivamente un certo disprezzo per la sua intelligenza. I sostenitori delle teorie neoneietzscheane cercano di sfuggire a questo groviglio di ipocrisie trasformando l'intero problema in una questione di potere e contropotere; ma allora non si tratta più di rispetto, si tratta di stare da una parte, di solidarietà. Questa però non è una soluzione soddisfacente, perché a chi si

schiara con una delle parti sfugge la motivazione essenziale di questo tipo di politica, che è proprio la ricerca di riconoscimento e rispetto.

Oltretutto, e anche se si potesse chiederlo, nella fase attuale l'ultima cosa che si vorrebbe dagli intellettuali eurocentrici è un giudizio positivo sul valore di culture che non hanno studiato approfonditamente. Un vero giudizio di valore presuppone, come abbiamo visto, la fusione degli orizzonti normativi; presuppone che lo studio dell'altro ci abbia trasformato al punto che non giudichiamo più solo coi nostri criteri originali. Un giudizio favorevole emesso prematuramente non sarebbe solo condiscendente, ma anche etnocentrico: parlerebbe bene dell'altro perché è come noi.

E qui c'è un altro problema, molto grave, per gran parte della politica del multiculturalismo: paradossalmente (ma forse dovremmo dire tragicamente) la richiesta perentoria di giudizi di valore favorevoli è omogeneizzante, perché implica che si possiedano già dei criteri per la formazione di questi giudizi. Ma in realtà i criteri che abbiamo sono quelli della civiltà nord-atlantica, per cui i nostri giudizi, implicitamente e inconsciamente, faranno rientrare a forza gli altri nelle nostre categorie – per esempio penseremo i loro “artisti” come creatori di “opere” che poi noi potremo includere nel nostro canone. La politica della differenza, invocando implicitamente i nostri criteri come metro di giudizio di tutte le civiltà e culture, può finire per rendere tutti uguali.⁴¹

⁴¹ Troviamo le stesse assunzioni omogeneizzanti alla base della reazione negativa che molti hanno di fronte alle rivendicazioni di una superiorità della civiltà occidentale per qualche aspetto determinato, per esempio per le scienze naturali. Se tutte le culture hanno dato dei contributi di valore non è possibile che questi contributi siano identici, o anche che rappresentino lo stesso tipo di valore; chi se lo aspettasse sottovaluterebbe enormemente le differenze esistenti. Al limite, la presunzione dell'uguale valore immagina un universo in cui le varie culture si completano a vicenda con contributi di tipo molto diverso, e questa idea non solo è compatibile con dei giudizi di “superiorità sotto un certo aspetto”, ma li esige.

In questa forma la domanda di uguale riconoscimento è inaccettabile; ma la storia non finisce qui. I nemici del multiculturalismo presenti nelle università americane hanno individuato questo punto debole e l'hanno usato come pretesto per mettere da parte il problema, ma questa mossa non funziona. Una risposta come quella, attribuita a Bellow, che ho citato, sopra, cioè che saremo felici di leggere il Tolstoj zulu quando arriverà, mette a nudo gli abissi dell'etnocentrismo. Qui c'è, per cominciare, l'assunzione che l'eccellenza debba avere una forma a noi familiare: gli zulu debbono produrre un *Tolstoj*. E in secondo luogo si assume anche che il loro contributo sia ancora di là da venire: *quando* produrranno un *Tolstoj*... È chiaro poi che queste due assunzioni sono strettamente legate: così, se gli zulu devono produrre il nostro stesso tipo di eccellenza la loro sola speranza sta, ovviamente, nel futuro. Roger Kimball lo dice in modo più crudo: “Piaccia o no ai multiculturalisti, la scelta che ci sta davanti oggi non è quella fra una cultura occidentale ‘repressiva’ e un paradosso multicultural, ma quella fra cultura e barbarie. La civiltà non è un dono, è una conquista – una fragile conquista, che ha un continuo bisogno di essere consolidata e difesa dagli assediati, interni ed esterni”⁴².

Deve pur esserci una via di mezzo fra la domanda, inautentica e omogeneizzante, di un riconoscimento di uguale valore da un lato e il murarsi da soli entro i propri criteri etnocentrici dall'altro. Le altre culture esistono, e dobbiamo vivere sempre più insieme, sia su scala mondiale sia, strettamente mescolati, in ogni singola società.

Quella che c'è è la presunzione di uguale valore che ho descritto sopra: un atteggiamento che prendiamo quando ci imbarchiamo nello studio dell'altro. Forse non c'è bisogno di chiedersi se sia una cosa che gli altri possono pretendere da noi, come loro diritto; potremmo anche chiederci soltanto se è in

⁴² *Tenured Radicals*, “New Criterion”, gennaio 1991, p. 13.

questo modo che noi dobbiamo accostarci a loro.

È questo il modo, allora? Come si può fondare questa presunzione? Uno dei fondamenti che sono stati proposti è religioso. Herder, per esempio, aveva una visione della provvidenza divina per la quale tutta questa ricchezza di culture non era accidentale, ma era stata voluta per realizzare una più grande armonia. Io non posso mettere fuori legge questa visione; ma restando a un livello puramente umano, si può sostenere che è ragionevole supporre che quelle culture che hanno dato un orizzonte di significato a un gran numero di esseri umani, dai caratteri e dai temperamenti più diversi, per un lungo periodo di tempo – che hanno, in altre parole, dato espressione al loro senso del buono, del santo, del degno di ammirazione – possiedono quasi certamente qualcosa che merita da parte nostra ammirazione e rispetto, anche se è accompagnato da molte cose che dobbiamo aborrire e respingere. Ma forse possiamo dirlo anche in un altro modo: ci vuole una suprema arroganza per scartare *a priori* questa possibilità.

E forse, dopo tutto, qui è in gioco una questione morale. Ci basta avere il senso del limite della nostra parte nell'intera storia dell'uomo per accertare questa tesi presuntiva, e solo l'arroganza, o qualche difetto morale analogo, può privarcene. Ma quello che la tesi presuntiva ci chiede non è una serie di giudizi di uguale valore perentori e inautentici, è un'apertura a un tipo di studio culturale comparativo che produrrà delle fusioni, e quindi non potrà non spostare i nostri orizzonti. E soprattutto ci chiede di ammettere che siamo lontanissimi da quell'orizzonte ultimo nel quale il valore relativo delle varie culture potrebbe essere evidente; il che significherebbe rompere come un'illusione della quale sono ancora prigionieri molti "multiculturalisti", insieme ai loro oppositori più accesi.⁴³

⁴³ C'è una critica interessantissima di entrambi gli schieramenti estremi (dalla quale, in questa discussione, ho preso molte cose) in Benjamin Lee, *Towards a Critical Internationalism* (di prossima pubblicazione).

Bibliografia selettiva

a cura di Luisa Azzolini

Fra i testi di più agevole consultazione per una presentazione d'insieme del dibattito sul multiculturalismo, si vedano:

- T. Bonazzi, M. Dunne, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna 1994.
D. Cohn-Bendit, Th. Schmid, *Patria Babilonia. Il rischio della democrazia multiculturale*, Edizioni Theoria, Roma-Napoli 1994.
F. Crespi, R. Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Donzelli, Roma 1996 (in particolare la quarta parte: *La democrazia di fronte alle sfide del multiculturalismo*).
A. Gambino, *Gli altri e noi: la sfida del multiculturalismo*, il Mulino, Bologna 1996.
W. Kymlicka, *Le sfide del multiculturalismo*, in "il Mulino", 46, 1997, 2, pp. 199-217.
G.E. Rusconi, *Multiculturalismo e cittadinanza democratica*, in "Teoria politica", 12, 1996, 3, pp. 17-22.
A. Sempin, *Le multiculturalisme*, Presse universitaire de France, Paris 1996.

Dipartimento federale degli affari esteri

Migrazione

Con la globalizzazione, la migrazione ha assunto rilevanza tanto dal punto di vista numerico che da quello politico, economico e sociale. Gli Stati si sono resi conto che con una **politica migratoria innovativa e di partenariato** si può innalzare il potenziale positivo insito nel fenomeno e combattere al contempo gli aspetti negativi.

Proprio la Svizzera è nella posizione di testimoniare gli **aspetti positivi della migrazione**, sia come paese di emigrazione che d'immigrazione. Negli anni dopo la Seconda guerra mondiale, più di due milioni di persone sono immigrate in Svizzera contribuendo in modo determinante allo sviluppo economico del paese. Prima ancora migliaia di Svizzeri hanno dovuto lasciare il proprio paese per motivi economici. Oggi circa il 10% della popolazione elvetica vive all'estero.

La migrazione pone gli Stati e le società di fronte a **grandi sfide**: milioni di persone sono vittima ogni anno di trafficanti di esseri umani o passatori. Molti paesi in via di sviluppo soffrono del cosiddetto "brain drain" – fuga di cervelli – fenomeno che si registra quando ad emigrare sono i giovani che godono di una buona istruzione. Certi paesi industriali hanno difficoltà con l'integrazione degli stranieri.

Una **politica migratoria coerente** dovrebbe quindi:

collegare i punti di vista esterni ed interni

coinvolgere le autorità locali, il settore privato, le istituzioni della società civile come anche le associazioni di emigranti nella applicazione della politica migratoria

Nel nostro mondo globalizzato sono necessari **strumenti internazionali**, dialogo e cooperazione a livello mondiale. La Svizzera s'impegna nei seguenti settori:

Nel quadro del **dialogo internazionale sulla migrazione** si è illustrata quale partner importante mediante il lancio dell'Iniziativa di Berna e della Commissione globale per la migrazione internazionale (GCIM).

L'**High Level Dialogue on International Migration and Development (HLD)** nel quadro dell'Assemblea generale dell'ONU rappresenta una pietra miliare che ha trasformato la migrazione in un tema di rilevanza globale.

Grazie ai **partenariati per le migrazioni**, la Svizzera ha creato uno strumento innovativo e flessibile. Assieme agli Stati interessati si possono quindi affrontare i problemi e sviluppare soluzioni costruttive. La lotta contro la **tratta di esseri umani** è un obiettivo del Consiglio federale. Contromisure sono state adottate in Svizzera e a livello internazionale: per la protezione delle vittime la Svizzera si mette in contatto col governo e con i soggetti interessati del paese di provenienza di queste persone.

Dialogo internazionale sulle migrazioni

Con l'espressione "**rafforzamento della coerenza internazionale della politica migratoria**" s'intendono gli sforzi volti ad intensificare il dialogo a livello mondiale sulla migrazione e ad elaborare soluzioni internazionali al problema. La Svizzera ha fornito un contributo sostanziale mediante la partecipazione all'Iniziativa di Berna e alla Commissione globale per la migrazione internazionale (GCIM).

L'**Iniziativa di Berna**: si tratta di un'iniziativa elvetica che si prefigge il miglioramento del controllo e regolamentazione delle migrazioni a livello sia regionale che globale. Tale obiettivo è perseguito mediante un processo consultivo tra Stati sostenuto dai governi. Il documento finale "**International Agenda for Migration Management**" (IAMM), auspica una gestione equilibrata della migrazione e sostiene quegli Stati che devono affrontare le sfide poste da tale fenomeno.

La **Commissione globale per la migrazione internazionale** (GCIM): si tratta di un'istanza fondata il 09.12.2003 a Ginevra in presenza della Consiglieria federale Micheline Calmy-Rey e del Segretario generale dell'Onu Kofi Annan. Essa è formata da 19 personalità provenienti da 16 paesi. Il loro compito consiste nella stesura di un rapporto indipendente che illustri il quadro generale del controllo della migrazione da parte degli Stati a livello nazionale, regionale e internazionale. Si tratta di un documento di referenza per il dialogo internazionale sulla migrazione.

L'**High Level Dialogue on International Migration and Development (HLD)**: nel settembre del 2006, durante la 61esima assemblea generale si è dibattuto per la prima volta a livello di ministri in seno alle Nazioni Unite sul problema della migrazione. Tale evento è una pietra miliare che ha innalzato il fenomeno della migrazione a tema di carattere globale. La Svizzera s'impegna per discussioni regolari sull'argomento.

Questioni importanti dovrebbero essere trattate dalla comunità internazionale: si pensi al legame sempre più importante tra migrazione e sviluppo, alla migrazione per motivi economici, ai diritti dei migranti, alla lotta contro la tratta di esseri umani e al traffico di migranti.

Numerose organizzazioni internazionali si occupano di temi legati alle migrazioni.

- L'organizzazione internazionale per la migrazione (IOM)
 - L'Alto Commissariato dell'Onu per i rifugiati (UNHCR)
 - L'Alto Commissariato per i diritti umani (UNHCHR)
 - L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)
 - Il Dipartimento dell'Onu per gli affari sociali ed economici (UN-DESA)
 - L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)
- In Europa le questioni migratorie vengono trattate dai seguenti organismi
- Il Consiglio d'Europa
 - L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

Partenariati per le migrazioni

Nei **partenariati per le migrazioni** si tiene conto dei differenti interessi di tutti i paesi che vi partecipano. Nel settore dell'aiuto allo sviluppo, simili partenariati gettano ponti tra i bisogni degli Stati del Sud, del Nord e dell'Est. Grazie a tale cooperazione si crea un collegamento tra la problematica del rimpatrio e la causa della migrazione forzata (povertà, conflitti e violazioni dei diritti umani).

Grazie ai continui scambi, un partenariato per la migrazione permette una migliore comprensione per le posizioni delle controparte e l'apertura di nuove strade per la ricerca di soluzioni costruttive al problema.

Una parte importante di un partenariato per la migrazione è costituita da

- progetti aventi un legame concreto con questioni legate all'immigrazione e all'emigrazione. Si tratta di **programmi per**
- il sostegno al rientro volontario e alla reintegrazione
- il rafforzamento delle strutture statali nel paese di origine (per esempio sostegno alle autorità preposte all'immigrazione)
- la formazione e la formazione continua
- l'aiuto nella lotta alla tratta di esseri umani
- la prevenzione dei conflitti

Interesse elvetico per i partenariati in materia di migrazione

I partenariati per le migrazioni dovrebbero contribuire ad impedire la migrazione per motivi di necessità. Lo scopo è di migliorare a tal punto le condizioni di vita nel paese di origine da fare in modo che gli abitanti si sentano sicuri e abbiano delle prospettive. La Svizzera contribuisce al perseguimento di simili obiettivi grazie al suo impegno nei settori della sicurezza umana, della pace, del rispetto dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo.

Un altro importante contributo è **l'aiuto al ritorno**. L'idea di assecondare il rimpatrio volontario con soldi e sostegno logistico è stata lanciata durante la guerra nei Balcani. Da allora la Svizzera ha messo a disposizione, solo per l'aiuto al ritorno in questa regione, circa 300 milioni di franchi. Così facendo ha permesso un rimpatrio sicuro e umano per 50 mila rifugiati e contribuito alla loro reintegrazione. Al momento la Svizzera dirige circa 10 programmi di aiuto al ritorno con diversi Stati e regioni.

Traffico di esseri umani

Il traffico di esseri umani è una forma moderna di schiavitù. Persone vengono ingaggiate, procacciate oppure offerte a scopo di **sfruttamento**, soprattutto di natura sessuale nella prostituzione o la fabbricazione di materiale pornografico, oppure per essere sfruttate in altri tipi di lavoro o per il prelievo di organi. A seconda delle stime, a livello mondiale **circa 800 mila persone all'anno** sono vittima del traffico di esseri umani. Sono soprattutto i bambini e le donne ad essere esposti al traffico di esseri umani. Stando a stime dell'Ufficio federale di polizia, in Svizzera il fenomeno riguarda da 1500 a 3000 tra donne e bambini.

Diversamente dal traffico di migranti nel quale una persona, spesso volontariamente e contro denaro, viene portata da uno Stato all'altro, i trafficanti di esseri umani sfruttano le loro vittime e le portano all'estero dopo aver fatto loro **false promesse** (posto di lavoro, matrimonio, ecc.). Accanto a quello di droga e di armi, il traffico di esseri umani è per la criminalità organizzata uno dei settori d'attività più lucrativi.

Impegno della Svizzera

La Svizzera condanna il traffico di esseri umani quale **seria violazione dei diritti umani**. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) intende fornire a livello internazionale un contributo



significativo e documentabile per la prevenzione del traffico di esseri umani e la protezione delle sue vittime. Il DFAE sostiene diversi progetti governativi per la lotta al traffico di esseri umani e s'impegna sul tema a livello di organizzazioni internazionali. Ecco alcuni esempi delle attività della Svizzera:

Progetto pilota dell'ambasciata di Mosca: sensibilizzazione del personale consolare alla problematica, manifesti sui rischi connessi al traffico di esseri umani esposti in sala d'attesa, redazione di una lista con i nomi di agenzie di viaggio sospette (2002).

Sensibilizzazione attraverso il teatro in Ucraina: l'opera teatrale "7th Kafana - Human Trafficking" ha avuto grande successo ed è stata anche invitata al Festival europeo del teatro (2003).

Prevenzione della migrazione illegale di donne da regioni agricole della Moldavia: corsi per realizzazione di business-plan, sostegno finanziario per la creazione di piccole e medie imprese (2001-2004).

Sostegno all'ufficio di coordinamento in Nigeria: sensibilizzazione delle autorità, sostegno all'elaborazione di un piano di azione nazionale contro il traffico di esseri umani e finanziamento di due workshop (2005).

Progetti di prevenzione e reintegrazione per donne e vittime del traffico di esseri umani nella Repubblica Dominicana: la Svizzera sostiene l'organizzazione non governativa specializzata "Centro de Orientación e Investigación Integral (COIN)" di Santo Domingo (2005/2006).

Il DFAE è rappresentato in seno al Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT), la cui centrale operativa si trova presso l'Ufficio federale di polizia (fedpol). Il compito centrale di SCOTT è il miglioramento degli strumenti destinati alla lotta contro il traffico di esseri umani e la messa in rete degli attori coinvolti a livello di cantoni e Confederazione. SCOTT funge anche da sportello per la cooperazione internazionale.

Dipartimento federale di giustizia e polizia

Migrazione

Libera circolazione delle persone

L'entrata dei dieci nuovi membri nell'Unione europea comporta anche una notevole estensione dei trattati bilaterali con la Svizzera. Il mercato comunitario interno ora infatti comprende 450 milioni di persone, il che equivale a una crescita del 20 per cento. L'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone permette quindi alla Svizzera di accedere a un enorme bacino di manodopera qualificata e ausiliare.

Mercato del lavoro

In Svizzera i lavoratori stranieri sottostanno a due regimi differenti: le persone esercitanti un'attività lucrativa provenienti dai Paesi dell'UE o dell'AELS beneficiano dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, mentre quelle provenienti da tutti gli altri Paesi sono ammesse, in misura limitata, solo se qualificate. I giovani lavoratori stranieri possono ampliare in Svizzera le loro conoscenze professionali e linguistiche grazie ad accordi di stage con 30 Stati.

Protezione dalla persecuzione / Asilo

Il compito centrale della politica d'asilo svizzera consiste nel tutelare tutti coloro che necessitano della nostra protezione. Ottiene l'asilo chi è minacciato o perseguitato nel proprio Paese secondo i criteri riconosciuti di diritto internazionale. Deve per contro lasciare la Svizzera chiunque non abbia il diritto di soggiornarvi.

Integrazione

Chiunque dimora durevolmente in Svizzera deve essere ben integrato, se necessario con l'aiuto dello Stato. Le persone immigrate sono tenute a fare il possibile per integrarsi e a osservare le nostre regole e le nostre leggi.

Libera circolazione delle persone Svizzera - UE/AELS

Nell'estate del 1999, l'Unione Europea (UE) e la Svizzera hanno firmato sette accordi bilaterali, fra i quali anche l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, entrato in vigore il 1° giugno 2002. In seguito all'allargamento dell'UE, il 1° maggio 2004, questo Accordo è stato completato da un protocollo che disciplina la progressiva introduzione della libera circolazione delle persone anche per i cittadini dell'UE-10. Questo protocollo è entrato in vigore il 1° aprile 2006.

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone e il relativo protocollo agevolano le condizioni di soggiorno e di lavoro per i cittadini dell'UE in Svizzera. Al diritto alla libera circolazione delle persone sono correlate le disposizioni concernenti il reciproco riconoscimento dell'equipollenza dei diplomi professionali, il diritto di acquisto di immobili e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Le stesse regole si applicano anche all'AELS.

Dimora e lavoro dei cittadini UE/AELS in Svizzera

La libera circolazione delle persone con l'UE/AELS è introdotta gradualmente, per cui sussistono termini transitori nei confronti di determinati Stati membri dell'UE cui si applicano disposizioni specifiche.

UE-17/AELS

Per i cittadini di Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia (UE-17/AELE), la libera circolazione totale delle persone è entrata in vigore il 1° giugno 2007. Non sussistono disposizioni transitorie nei loro confronti.

UE-8

Per i cittadini di Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovenia, Slovacchia e Ungheria (UE-8) sussistono disposizioni transitorie che limitano il primo accesso al mercato del lavoro svizzero.

I lavoratori indipendenti che si stabiliscono in Svizzera, le persone senza attività lucrativa (studenti, redditi ecc.) e le persone ammesse nel quadro del ricongiungimento familiare sottostanno alle medesime regole applicabili ai cittadini dell'UE-17/AELS:

Procedura di notifica per attività lucrativa di breve durata

Dal 1° giugno 2004, i cittadini dell'UE-17/AELS e i lavoratori distaccati in Svizzera da imprese o società con sede in uno Stato dell'UE-17/AELS non abbisognano più di un permesso per soggiorni in vista di svolgere un'attività lucrativa di durata inferiore a 90 giorni. Occorre completare una dichiarazione di notifica. I cittadini dell'UE-8 (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lituania e Lettonia) beneficiano parimenti di tale regolamentazione a determinate condizioni.

Estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri dell'UE

L'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) ai dieci Stati entrati a far parte dell'Unione europea (UE) nel maggio 2004 è entrata in vigore il 1° aprile 2006.

Dato che nell'autunno 2005 il Popolo svizzero si è espresso a favore di tale estensione, essa è entrata in vigore il 1° aprile 2006. Fino al 30 aprile 2011 la Svizzera mantiene tuttavia le limitazioni esistenti dal profilo del mercato del lavoro, ovvero i contingenti separati, la priorità degli indigeni e il controllo delle condizioni salariali e lavorative. Parallelamente sono entrate in vigore le misure accompagnatorie tese a impedire il dumping salariale decise dal Parlamento. Questa decisione rafforza la competitività economica della Svizzera e rende possibile una regolamentazione unitaria con l'UE.

L'approvazione dell'estensione dell'Accordo di libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Stati dell'UE (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lituania, Lettonia, Cipro e Malta, conferma la politica migratoria del Consiglio federale e consente alla Svizzera di proseguire la via bilaterale con l'UE.

L'apertura del mercato del lavoro svizzero nei confronti dell'Europa centrale ed orientale offre alle imprese elvetiche la possibilità di attingere a un'offerta di manodopera fortemente allargata. È così mantenuta l'attrattiva della piazza economica svizzera e vi è motivo di attendersi a un'ulteriore crescita.

Nell'estate del 2007 hanno preso il via i negoziati concernenti l'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania, membri dell'UE dal gennaio 2007. I negoziati vertono principalmente sul termine transitorio durante il quale è possibile mantenere le restrizioni esistenti dal profilo del mercato del lavoro (priorità degli



ALTO
COMMISSARIATO
DELLE
NAZIONI
UNITE
PER I
RIFUGIATI

indigeni all'assunzione, controllo preliminare delle condizioni lavorative e salariali, contingenti) nonché sulla portata dei contingenti che limitano l'effettivo delle persone ammesse ad esercitare un'attività lucrativa.

Nell'estate del 2009 l'Assemblea federale deciderà se proseguire con l'Accordo di libera circolazione delle persone. La decisione sottostarà a referendum facoltativo. Giusta l'ALC, nel caso in cui si dovesse verificare un aumento dell'immigrazione, fino al 2014 la Svizzera potrà inoltre nuovamente fissare dei contingenti.

Schengen/Dubliino

Compendio

Schengen e Dublino esprimono la comune volontà degli Stati membri dell'UE di potenziare le libertà individuali dei cittadini e migliorare la sicurezza all'interno dell'Europa. Alla base vi è la convinzione che garantire la sicurezza interna così come affrontare i flussi dei richiedenti l'asilo da tempo non sono più problemi meramente nazionali, ma che esigono un'azione comune e coerente di tutti gli Stati.

Tutti i vecchi Stati membri dell'UE (UE-15) partecipano a Schengen e Dublino, sebbene il Regno Unito e l'Irlanda vi abbiano aderito soltanto in determinati settori. Anche la Norvegia e l'Islanda – due Stati non membri dell'UE – vi partecipano. Dopo l'adesione dei 10 nuovi Stati membri dell'UE (UE-10) prevista per il 2007, saranno quindi 27 gli Stati che beneficeranno totalmente o parzialmente dei vantaggi di questa struttura transfrontaliera. Anche in Svizzera si va sempre più affermando l'idea che il livello della sicurezza interna potrà essere mantenuto soltanto se le nostre autorità collaboreranno strettamente e senza ostacoli burocratici con i loro colleghi all'estero. La Svizzera ha concluso un accordo di associazione a Schengen/Dublino il 26 ottobre 2004. L'applicazione di questi accordi è prevista per l'autunno 2008.

GLI APOLIDI

Chi è un apolide?

L'apolide è la persona che nessuno stato riconosce come proprio cittadino.

Quanti sono?

Calcolare con precisione il numero effettivo degli apolidi è un'operazione complessa, poiché molti governi non hanno censito gli apolidi che risiedono entro i propri confini. Si stima tuttavia che attualmente la popolazione apolide comprenda circa 9 milioni di persone in tutto il mondo.

I tipi di apolidia

L'apolidia originaria

L'apolidia è originaria quando un individuo è apolide dalla nascita e quindi non ha mai goduto dei diritti e non è mai stato soggetto ai doveri derivanti dall'essere cittadino/a di un determinato stato.

Un esempio di apolidia originaria può essere quella dei cosiddetti bedoun, una popolazione numericamente considerevole in alcuni paesi della penisola araba, fra i quali il Kuwait. I bedoun (parola che significa "senza") del Kuwait vivono da generazioni in questo stato, ed hanno perso ogni legame giuridico con gli stati di provenienza dei loro antenati. Non hanno però potuto acquistare la cittadinanza del paese in cui risiedono - e dove molti di loro sono anche nati - e sono pertanto apolidi. I loro figli 'ereditano' anch'essi, alla nascita, l'apolidia dei padri.

L'apolidia derivata

L'apolidia è derivata nel caso in cui, a seguito di accadimenti politici e/o personali, un individuo perde la propria cittadinanza senza acquisirne una nuova. L'apolidia derivata si riscontra quando, per esempio, uno stato decide di penalizzare alcuni individui o delle categorie di cittadini per motivi etnici, politici, etc., e ritira loro la cittadinanza. Il ritiro della cittadinanza crea le premesse per una diminuzione dei loro diritti, implicando talvolta addirittura la loro espulsione come "stranieri illegali".

Ancora, l'apolidia può essere derivata da lacune nelle leggi che assegnano la cittadinanza. Per esempio, la

legislazione di alcuni paesi prevede che le donne che sposano uno straniero ne acquistino la cittadinanza, perdendo la propria. Qualora la legislazione del paese del marito non preveda l'estensione della cittadinanza alla moglie, o nel caso in cui il marito sia apolide, alla perdita della cittadinanza di origine si instaura, per la donna, una situazione di apolidia.

Come viene attribuita la cittadinanza: pieno potere di uno stato

L'individuazione dei criteri per assegnare la propria cittadinanza è prerogativa di ciascuno stato. Questa prerogativa deve comunque sottostare a certi principi generalmente riconosciuti - sia per la protezione dei diritti individuali, che nell'interesse della comunità internazionale su cui eventuali problemi finirebbero con il ricadere.

In particolare deve esistere, tra lo stato e l'individuo, un legame effettivo: l'individuo deve essere nato nel territorio di quello stato (*jus soli*), o essere discendente di cittadini di quello stato (*jus sanguinis*), o aver stabilito rapporti duraturi con quello Stato attraverso, per esempio, il matrimonio con un suo cittadino, o avervi stabilito la propria residenza per un periodo prolungato (naturalizzazione).

Inoltre, i criteri che regolano l'acquisto della cittadinanza, almeno quella per nascita, non devono essere discriminatori. In altre parole, se la cittadinanza si comunica per discendenza, tutti i bambini i cui genitori sono cittadini di un determinato stato hanno diritto di essere considerati cittadini di quello stato - indipendentemente dal loro status sociale, o da qualsiasi altra considerazione.

Nell'identificare i criteri per l'acquisto, e per l'eventuale perdita della cittadinanza, gli stati debbono obbligatoriamente prendere tutte le misure necessarie ad evitare l'insorgere dell'apolidia. Sono per esempio considerate illegittime dal diritto internazionale le norme che consentono ai cittadini di rinunciare alla cittadinanza d'origine senza acquistarne contestualmente un'altra.

Le convenzioni sull'apolidia

I principali strumenti internazionali che riguardano l'apolidia sono: la Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi - che ne include la definizione e stabilisce il trattamento minimo cui hanno diritto gli apolidi - e la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia.

L'UNHCR e l'apolidia

La Convenzione del 1954 sull'apolidia doveva costituire inizialmente un protocollo addizionale alla Convenzione del 1951 relativa ai rifugiati. Successivamente in considerazione della particolare rilevanza della materia si è invece optato per una convenzione autonoma senza che venisse creata un'agenzia delle Nazioni Unite con il mandato specifico di proteggere gli apolidi.

La situazione in cui vive un apolide - che non gode della protezione legale di nessuno stato - è molto simile a quella di un rifugiato perché entrambi necessitano di protezione internazionale. L'UNHCR pertanto protegge frequentemente gli apolidi, benché all'Agenzia non sia riservato espressamente alcun ruolo in materia dalla Convenzione del 1954. Comunque, per la vicinanza concettuale dello status dell'apolide e dello status di rifugiato, l'UNHCR ha assunto il ruolo primario di promuovere l'adesione degli stati alla Convenzione del 1954.

Per quanto attiene alla Convenzione del 1961, l'UNHCR, oltre a promuoverne l'adozione da parte degli stati, è competente ad agire, ove necessario, da 'intermediario' assistendo le persone che invocano i benefici di questa Convenzione, presentando il loro caso di fronte alle autorità. Anche questo ruolo, non previsto dallo statuto, è stato assegnato in via definitiva all'organizzazione dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Va notato che, di fatto, la maggior parte delle attività dell'UNHCR in materia di apolidia è di natura preventiva: l'UNHCR promuove la ratifica delle Convenzioni internazionali sull'apolidia, partecipa alla stesura di nuovi strumenti (per esempio la Convenzione Europea sulla Nazionalità del 1997) e fa opera di monitoraggio per identificare possibili cause di apolidia portandole all'attenzione dei governi, cui presta anche supporto tecnico. Nel contesto della dissoluzione dell'ex Unione Sovietica, per esempio, l'UNHCR ha svolto un ruolo importante quando i paesi successori si sono trovati impegnati in una difficile opera di costruzione nazionale, non di rado soggetta ad aspirazioni di omogeneità etnica, aiutando alcuni di questi stati a superare certi orientamenti politico-giuridici che avevano il potenziale per creare apolidia su vasta scala.

Quando invece l'apolidia è già sopravvenuta, l'UNHCR cerca, nei limiti del possibile, di assistere gli apolidi a recuperare la loro cittadinanza precedente - se mai ne avevano una. Il riconoscimento dello status di apolide da parte dello stato ospite va infatti considerato come una misura di ripiego ove l'accesso ad una cittadinanza effettiva non sia possibile.



GLI SFOLLATI

Chi sono?

Gli sfollati interni (in inglese, *Internally Displaced Persons* o *IDPs*) sono persone che sono state costrette a fuggire, o comunque a lasciare le proprie case o la zona di abituale residenza, per evitare gli effetti di conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, violazione dei diritti umani o disastri sia di origine naturale che provocati dall'uomo, e che non hanno attraversato confini statali riconosciuti come tali dalla comunità internazionale.

Il perché di un numero crescente

Con la caduta del muro di Berlino nel 1989 e la fine della guerra fredda sono riemersi problemi - soprattutto etnici e/o religiosi - che le esigenze del confronto tra USA e URSS avevano a lungo soffocato. Dall'inizio degli anni '90 inoltre la natura dei conflitti armati è mutata: la maggior parte delle guerre non avviene più, come accadeva quasi esclusivamente in precedenza, tra eserciti "internazionali", ma si tratta spesso di conflitti interni, che prendono deliberatamente di mira la popolazione civile. In questo contesto la popolazione degli sfollati nel mondo è sensibilmente aumentata.

Quanti sono?

L'esatta quantificazione dei fenomeni di massa è sempre un'operazione particolarmente complessa. Lo è in particolar modo nel caso degli sfollati, anche perché non esiste un'organizzazione specifica che abbia un mandato per assisterli e proteggerli. Mancando i programmi di assistenza, gli sfollati non hanno impellenti ragioni per richiedere di essere registrati. Le informazioni relative agli sfollati ed, in particolare, al loro numero provengono pertanto da fonti eterogenee, che spesso operano con strumenti, metodologie ed obiettivi diversi.

Non esistono perciò statistiche certe. Si ritiene comunque che il numero complessivo degli sfollati divenuti tali in relazione a conflitti e persecuzioni nel mondo si aggiri oggi intorno ai 24 milioni. A questa cifra andrebbero poi aggiunti coloro che sono stati costretti a spostarsi a causa di grandi progetti ad alto impatto ambientale - come la costruzione di dighe o la creazione di bacini idrici artificiali - e di catastrofi naturali.

Gli stati nei quali attualmente si trovano le più numerose

popolazioni di sfollati sono il Sudan, l'Angola, la Repubblica Democratica del Congo, la Colombia e l'Uganda.

L'assenza di specifiche norme internazionali per la protezione degli sfollati

L'UNHCR fu creato principalmente per fornire protezione internazionale. In assenza di un conflitto tra stati ed in virtù del tradizionale principio di sovranità nazionale, la Convenzione del 1951 e altri strumenti giuridici applicabili ai rifugiati non sono applicabili agli sfollati, perché la loro protezione rientra formalmente e interamente nelle competenze dello stato di cui gli sfollati sono cittadini.

Si può ritenere che, in qualche modo, il problema degli sfollati sia stato trattato dalle quattro convenzioni di Ginevra del 1949. In particolare l'articolo 3, comune alle quattro convenzioni, individua i soggetti meritevoli di tutela - le vittime civili dei conflitti bellici - le attività vietate ed i mezzi di tutela. Le quattro convenzioni costituiscono l'ossatura del cosiddetto diritto umanitario applicabile: in caso di conflitti tra stati, cioè, esse pongono le basi per la tutela delle vittime civili e individuano in un organismo internazionale, nel caso di specie il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), l'organo terzo e neutrale in grado di assistere gli stati in tale opera di tutela. Per decenni gli sfollati hanno ricevuto assistenza dal CICR, in quanto garante delle Convenzioni di Ginevra.

Va aggiunto che il principio di sovranità nazionale, tuttora valido, si è andato in qualche misura affievolendo di fronte allo sviluppo del diritto internazionale avente per oggetto la protezione dei diritti umani e dell'interesse della comunità internazionale a che gli stati rispettino i diritti di tutti gli individui sul loro territorio, inclusi i loro stessi cittadini.

Nel luglio del 1992 il Segretario Generale dell'ONU ha nominato Francis Deng proprio Rappresentante Speciale con il mandato di studiare il fenomeno degli sfollati. Secondo l'analisi di Francis Deng gli sfollati, benché formalmente soggetti alle stesse leggi, e aventi titolo allo stesso trattamento dei loro concittadini non sfollati, vengono di fatto spesso a trovarsi nei singoli stati in un "vuoto di competenze". Nel 1998, Francis Deng ha presentato alla Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani un documento contenente i "Principi guida sull'esodo interno", che individua i diritti degli sfollati e i corrispondenti obblighi di governi e autorità di fatto in tutte le fasi dell'esodo.

Basandosi sul diritto internazionale in materia di diritti umani, su quello umanitario e su quello relativo ai rifugiati, i Principi guida - alla cui compilazione e stesura ha partecipato anche l'UNHCR - sono una raccolta di norme internazionali selezionate per la loro particolare rilevanza rispetto alla situazione degli sfollati e adattate alle specificità del caso. Vi si afferma, tra l'altro, il diritto a non essere costretti a lasciare la propria area di residenza, se non per motivi inderogabili e con adeguata

tutela, le garanzie che devono essere fornite e il principio secondo il quale gli sfollati non possono essere rinviiati con la forza verso situazioni di pericolo. Vi si sanciscono anche particolari misure di protezione a beneficio di donne e bambini, il diritto a richiedere l'assistenza umanitaria, e il diritto, da parte di attori internazionali, ad offrirla.

Seppure non giuridicamente vincolanti, i principi contenuti nel documento hanno conquistato in breve tempo notevole riconoscimento ed accettazione e costituiscono un valido metro di giudizio nel valutare la situazione degli sfollati nei vari paesi, e nel promuovere iniziative a loro favore.

L'assenza di un'agenzia con il mandato di proteggere gli sfollati: la necessità di un coordinamento fra le agenzie per gli interventi.

Come spiegato sopra, la problematica degli sfollati è nuova per la comunità internazionale. Non è sorprendente quindi che non esista (ancora) un'organizzazione o un'agenzia delle Nazioni Unite con un mandato specifico ed esclusivo per gli sfollati. Di conseguenza, date le complessità di natura politica legate all'eventuale intervento, l'attività internazionale a favore degli sfollati si esplica attraverso un approccio collaborativo tra le varie agenzie ONU - ciascuna per la parte che le compete - il Comitato Internazionale della Croce Rossa e organizzazioni non governative. La coordinazione degli interventi nei vari settori sono garantiti da un "Coordinatore" appositamente nominato, o da un'agenzia selezionata per la sua competenza relativamente ai problemi specifici degli sfollati in quel paese, o per la sua presenza sul terreno.



LE DONNE RIFUGIATE

Circa il 50 per cento della popolazione mondiale di rifugiati è costituita da donne e bambine. Private della protezione della loro casa, del governo del proprio paese e spesso della loro stessa famiglia, le donne rifugiate sono particolarmente vulnerabili. Spesso devono affrontare lunghi viaggi per cercare rifugio fuori dal proprio paese e, anche quando sembrano aver trovato un luogo apparentemente sicuro, devono sopportare indifferenza, molestie e abusi sessuali. Le donne rifugiate affrontano tutto questo mentre sono madri, insegnanti e capofamiglia. Negli ultimi anni, l'UNHCR ha sviluppato una serie di programmi speciali per fare in modo che, mentre cercano di ricostruire la propria vita, le donne rifugiate abbiano pari accesso a protezione, beni e servizi di prima necessità.

Se si visita un campo profughi, l'immagine che colpisce è quella delle donne con i loro bambini. Donne spesso sole che, assieme ai propri figli, rappresentano l'80% dei rifugiati e degli sfollati presenti nel mondo. E su loro che cadono i soprusi più duri durante la fuga da casa e nella realtà del campo.

Le rifugiate si lasciano dietro padri, mariti e fratelli che combattono in guerra, che giacciono sotto terra, che sono detenuti in prigione. Mentre scappano in una zona di guerra rischiano lo stupro o altre violenze da parte dei combattenti. Nei conflitti più recenti lo stupro è stato deliberatamente e strategicamente usato come arma di guerra, al fine di affermare la pulizia etnica. La sofferenza causata dallo stupro non finisce con la cessazione della violenza. Le donne si portano dietro per la vita il trauma psicologico. A volte vengono rifiutate



UNHCR
The UN Refugee Agency

dalle stesse famiglie e dalla comunità, debbono sostenere gravidanze non volute o si ammalano di malattie che si trasmettono per vie sessuali.

La protezione e l'assistenza delle donne rifugiate rappresentano una priorità nell'ambito delle attività dell'UNHCR, che ha quindi introdotto in diversi paesi progetti di assistenza medica e psicosociale per le donne che hanno subito violenza. Per il 2001 l'UNHCR ha richiesto 1 milione di dollari da destinare specificamente alle attività in favore delle donne rifugiate, mentre sta realizzando un progetto di 1,6 milioni di dollari - oltre 3 miliardi di lire - donati dalla Fondazione Turner, il magnate americano dell'informazione, per combattere la violenza sessuale ai danni delle donne rifugiate nei paesi dell'Africa subsahariana. In Kosovo, sull'esempio di un programma già realizzato con successo in Bosnia, è in atto la Kosovo Women's Initiative (KWI), iniziativa finalizzata alla riduzione delle disparità di trattamento nei confronti delle donne, attraverso formazione professionale e scolarizzazione.

Le donne rifugiate rappresentano quasi sempre l'unica speranza di sopravvivenza per i figli, proprio nel periodo in cui sono meno in grado di sopportare questo peso da sole. Ogni giorno è una sfida. Si comincia all'alba facendo la fila per l'acqua in mezzo al fango del campo profughi. Poi, le taniche da trasportare fino alla tenda. E ancora chilometri e chilometri di cammino per raccogliere qualche ramo secco con cui cuocere gli ingredienti della razione alimentare. Cibo che, molto spesso, viene distribuito dagli uomini secondo criteri arbitrari, a volte dirottato per altri scopi o venduto al mercato nero.

Oltre a fornire i beni di prima necessità, l'UNHCR cerca di coinvolgere direttamente le donne nella gestione dei programmi di assistenza. Purtroppo la partecipazione delle donne a queste attività può essere ostacolata da atteggiamenti culturali, da mancanza di capacità o scarsa stima personale. L'UNHCR organizza per le donne rifugiate corsi di alfabetizzazione e di formazione di base, oltre a lezioni di economia elementare, al duplice scopo di coinvolgere le rifugiate nell'esecuzione dei programmi di assistenza e di fornire loro la possibilità di lavorare una volta tornate a casa. Ad esempio, si insegnano alle donne mestieri che producono reddito, come riparare biciclette o fare lavori di falegnameria.

Anche nella fase di rimpatrio, l'UNHCR continua il suo lavoro a fianco delle donne. Nel caso del Ruanda, è stato avviato un programma di formazione per le donne parlamentari che sono orientate dall'esilio e che include l'elaborazione di una legislazione sulle pari opportunità. In Liberia, l'UNHCR sostiene gli organizzazioni non governative (ONG) e la società civile nella promozione dei diritti delle vedove rimpatriate che vengono per legge estromesse dalle eredità. In Guatemala, viene esercitata pressione per il rispetto dei diritti delle donne rimpatriate nel settore della proprietà terriera e promossa la loro partecipazione a progetti di credito per l'acquisto di terreni.

I BAMBINI

Ora devo occuparmi del mio fratellino Rukundo. Stiamo assieme in una tenda nel campo per bambini soli. Lui è sempre triste perché pensa alla mamma, però io cerco di comportarmi da grande perché ora sono io il capofamiglia".

Yankurije viene dalla Repubblica Democratica del Congo. Ha sette anni. Ma è già una rifugiata. E così la vita la costringe a pensare da adulta. Non è la sola, Yankurije. La sua storia è simile, per molti aspetti, a quella di tanti altri suoi giovani coetanei sparsi per il mondo. Quasi la metà dei 17 milioni di persone che rientrano nelle competenze dell'UNHCR è infatti costituita da bambini e adolescenti con meno di 18 anni. In alcune zone la cifra raggiunge addirittura il 60% del totale.

Sono loro, i minori, le vittime più esposte durante la fuga e nel campo profughi. Sono loro i soggetti ad essere privati per primi dei diritti più elementari: il diritto alla vita, alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo, il diritto a crescere in un ambiente familiare, il diritto a un'identità e a una nazionalità effettive, il diritto all'istruzione, a una prospettiva per il futuro. Molti dei conflitti in corso durano l'intero arco della fanciullezza e dell'adolescenza: come dire che dalla nascita alla maturità, per milioni di bambini passano soltanto le immagini degli esodi e dei combattimenti.

Durante i conflitti, i minori diventano i bersagli più vulnerabili degli attacchi improvvisi, delle mine, dei bombardamenti, dei cecchini. Fisicamente più deboli degli adulti, sono i primi a morire quando le risorse alimentari scarseggiano, quando le malattie dilagano. Nel caos degli spostamenti e delle fughe, poi, molti bambini e molti adolescenti corrono il rischio di venire separati dalle proprie famiglie. Con la fuga, l'istruzione viene interrotta e spesso, specie per le bambine, ce n'è del tutto. Non solo. Alcuni paesi negano ai bambini nati rifugiati la registrazione anagrafica e la nazionalità dello stato d'asilo, condannandoli a diventare degli apolidi.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del Fanciullo del 1989 sancisce che "in tutte le circostanze, i bambini devono essere tra i primi a ricevere assistenza e cure".

Proteggere e assistere i minori rifugiati è una delle priorità dell'UNHCR. I bambini, infatti, non sono soltanto individui particolarmente bisognosi di assistenza, ma rappresentano anche "il futuro di comunità e nazioni". E un giovane derubato della sua infanzia, una volta cresciuto, può dare vita a nuove violenze, a nuovi cicli di conflitti e esodi forzati. Di qui il proposito dell'UNHCR di assistere i bambini, sia per quanto riguarda le esigenze immediate - viveri, alloggi, medicinali - sia per la cura delle cicatrici più nascoste, come i traumi psichici, che possono portare a rancori sotterranei verso altri esseri umani.

È in questo scenario che l'Alto Commissariato ha indirizzato la propria attività verso cinque settori chiave: le necessità specifiche dei bambini e degli adolescenti, le violenze sessuali e lo sfruttamento dei minori, l'istruzione, l'arruolamento dei giovani soldati e il problema dei minori separati dalla famiglia.

continua

ALTO
COMMISSARIATO
DELLE
NAZIONI
UNITE
PER I
RIFUGIATI

Dipartimento federale di giustizia e polizia

Ufficio federale della migrazione

Protezione dalla persecuzione / Asilo

Una tradizione umanitaria e definizione di rifugiato

Sono rifugiati gli stranieri che, nel paese d'origine o di ultima residenza, sono esposti a seri pericoli per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, oppure che hanno fondati timori di essere esposti a simili pericoli. Sono pericoli seri quelli a danno della vita, dell'integrità corporale o della libertà, nonché i provvedimenti presi per esercitare una pressione psicologica insopportabile. Occorre tenere conto dei motivi di fuga delle donne, specifici della loro condizione. (Secondo l'articolo 3 della legge sull'asilo)

Diritto in materia d'asilo

Lo sgomento causato dalle atrocità della Seconda guerra mondiale ha indotto la comunità internazionale, nel 1951, a concludere in Svizzera la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, tesa a meglio proteggere persone e gruppi di persone da oppressione politica, persecuzione, violenza e razzismo.

La procedura d'asilo

L'Ufficio federale della migrazione esamina in modo individuale e circostanziato ogni domanda d'asilo. Non vi è entrata nel merito se la domanda è evidentemente abusiva. Per le altre domande occorre esaminare se i motivi d'asilo sono credibili e - in caso di affermativa - se il richiedente ha la qualità di rifugiato giusta la legge sull'asilo. I richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta ma che non possono rientrare al Paese d'origine beneficiano dell'ammissione provvisoria. In tal senso sono determinanti i tre motivi seguenti: l'esecuzione dell'allontanamento non è ammissibile (minaccia concreta per lo straniero: violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), non è esigibile (p.es. a causa della guerra o di un caso di rigore personale grave) o è impossibile (al momento dell'allontanamento, motivi tecnici impediscono l'esecuzione del viaggio).

Assistenza nel settore dell'asilo

I richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente, quelle bisognose di protezione e i rifugiati riconosciuti indigenti sono sostenuti dall'assistenza pubblica (assistenza sociale). Ricevono un importo che consente loro un tenore di vita al minimo d'esistenza (sociale) e sono assicurati contro malattie.

Tra i programmi speciali rivolti ai giovani rifugiati figura il Refugee Coach2Coach avviato nel marzo 2001 in Angola ed in Costa d'Avorio ed attualmente attivo in oltre 30 campi profughi in 12 paesi. Il programma, attivato in collaborazione con l'organizzazione non governativa Right to Play - partner dell'UNHCR - riconosce e sottolinea l'importanza dello sport e delle attività ricreative per i bambini nello sviluppo e nell'integrazione, nel superamento dei traumi e nel rafforzamento del dialogo tra le diverse comunità. Attraverso le esperienze sul campo, gli operatori umanitari hanno compreso e recepito l'importanza dell'inserimento nei programmi di assistenza del gioco, fondamentale per l'apprendimento di concetti importanti quali il compromesso, la soluzione pacifica del conflitto e la tolleranza.

L'UNHCR pone particolare attenzione all'istruzione: tra gli obiettivi della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite vi è quello che tutti i bambini ricevano un'istruzione adeguata - il programma EFA (Education for All) - , strumento essenziale per proteggere i più piccoli da ogni forma di sfruttamento, pratica dannosa o abuso, e che fornisca le competenze essenziali ad una maturazione psicologica, per una vita costruttiva e sostenibile.

Uno dei programmi rivolti all'istruzione di particolare rilievo è INSPIRE - Innovative Strategic Partnership in Refugee Education - lanciato a Dakar nell'ambito del World Education Forum del 2000, i cui obiettivi sono il coordinamento delle strategie adottate dai diversi paesi in merito all'istruzione diretta ai giovani rifugiati.

A promuovere l'istruzione superiore interviene invece il programma DAFI - Albert Einstein German Academic Refugee Initiative Fund. L'UNHCR attraverso i fondi stanziati dal governo tedesco, provvede a finanziare annualmente 1.000 borse di studio universitarie ai rifugiati nei paesi in via di sviluppo. Ciò permette loro non solo di infondere ai rifugiati maggior fiducia in se stessi, di assegnare loro un ruolo all'interno delle proprie comunità, ma anche e soprattutto di contribuire allo sviluppo del proprio paese una volta ritornati o di facilitare l'integrazione nel paese d'asilo. La maggior parte delle 1.300 persone che hanno beneficiato di questa borsa di studio nel 2003, ad esempio, è tornata a lavorare proprio nei campi profughi di oltre 50 paesi.

C'è poi una tendenza allarmante. Sarebbero circa 300 mila i minori arruolati negli eserciti nazionali o nei gruppi di opposizione armata - i bambini nel combattimento, le bambini purtroppo con il compito di fornire prestazioni sessuali alle truppe -, sebbene il Protocollo Opzionale sul Coinvolgimento dei Bambini nei Conflitti Armati del 25 maggio 2000 abbia innalzato a 18 anni il limite minimo di età per poter partecipare ad attività belliche. Anche per i bambini ex-combattenti sono stati realizzati programmi di assistenza psico-sociale, di formazione ed educazione alla pace. ■



Tradizione umanitaria

Da secoli persone perseguitate per motivi religiosi o politici hanno sempre cercato rifugio in Svizzera per proteggersi dai pericoli incombenti. Il motivo per questa circostanza non risiede soltanto nella situazione geografica del nostro Paese bensì anche nella sua pluralità politica, confessionale e culturale.

Ai tempi di Riforma e Controriforma furono soprattutto i rifugiati per motivi religiosi a chiedere asilo nel nostro Paese. Gli ugonotti si rifugiarono principalmente a Ginevra, città dove operava Calvino. Dopo la notte di San Bartolomeo (agosto 1572) vi giunsero più di 2000 famiglie francesi. In seguito alla revoca dell'Editto di Nantes (ottobre 1685) si verificò un notevole afflusso di ugonotti verso località protestanti della Confederazione. I Cantoni cattolici non presero parte, per motivi comprensibili, all'accoglienza di queste persone, anzi cercarono piuttosto di arrestare questo afflusso. Il 30 agosto 1687 il guardiaporte della Porte Neuve (Ginevra) contò 800 nuovi arrivi. Dopo il 1686, accanto agli ugonotti, giunsero anche i valdesi. Verso la fine del XVII e l'inizio del XVIII secolo in Svizzera soggiornavano circa 20'000 rifugiati per motivi religiosi - Berna da sola ospitò in media circa 6'000 persone bisognose di assistenza da parte di Stato e privati. Nello spazio di una generazione la Svizzera fu attraversata da circa 140'000 profughi. Luigi XIV reagì in modo piuttosto irritato alla generosa politica d'accoglienza praticata dalla Svizzera. In quel periodo alla popolazione indigena si chiesero grandi sacrifici. In cambio i perseguitati contribuirono a far progredire la Svizzera sia ideologicamente sia materialmente. In alcune località furono tuttavia accolte soltanto persone benestanti e preparate, mentre i poveri e le persone poco istruite vennero allontanate o si rifiutò loro la cittadinanza.

Dopo la Rivoluzione francese e nel corso del XIX secolo fuggirono nel nostro Paese soprattutto perseguitati politici. L'accoglienza di siffatti esuli cagionò ripetutamente dispute di politica interna e seri contrasti con l'estero. Nel 1837 si sfiorò addirittura una guerra con la Francia. Quest'ultima mobilità 25'000 uomini per conferire maggiore incisività alla richiesta di estradizione di Louis Napoleon Bonaparte, il futuro Napoleone III. Bonaparte contribuì all'esito felice del contenzioso trasferendosi, di sua iniziativa, in Gran Bretagna. In seguito alle repressioni dei movimenti liberali dopo il Congresso di Vienna e dopo i moti rivoluzionari del 1830 i Cantoni liberali accordarono asilo ai rifugiati provenienti da Francia, Piemonte, Germania e Polonia. Dal momento che la Svizzera era l'unico Stato liberale scaturito dai moti rivoluzionari del 1848, essa subì notevoli pressioni da parte degli Stati limitrofi a ragione della sua politica in materia di rifugiati. Per tale motivo fu occasionalmente necessario operare delle espulsioni.

In seguito all'approvazione della legge tedesca dell'ottobre 1878 "contro l'agire, che costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, dei socialdemocratici" molti di loro cercarono e trovarono rifugio in Svizzera. I rifugiati dei decenni successivi furono soprattutto anarchici, nichilisti e appartenenti ad altri movimenti simili di estrema sinistra. Essi venivano tollerati fintantoché tenevano un profilo basso. Anche Lenin e Trotsky soggiornarono in Svizzera.

Durante la Prima Guerra Mondiale la Svizzera ospitò in primo luogo profughi militari ed evacuati civili.

All'epoca della Seconda Guerra Mondiale il Consigliere federale - Eduard von Steiger - diede della concessione dell'asilo una valutazione del tutto diversa. Egli conìò nel 1942 la metafora della "barca di salvataggio piena". Nell'agosto del 1942 le frontiere furono chiuse per i profughi perseguitati per motivi "razziali", in particolare modo per gli ebrei. Informazioni sulla politica d'asilo durante la Seconda Guerra Mondiale sono disponibili nell'articolo "La Svizzera e i profughi ebrei durante il nazionalsocialismo".

1956, immediatamente dopo l'insurrezione e la conseguente invasione dell'Ungheria da parte delle truppe sovietiche, la Svizzera accolse provvisoriamente 14'000 rifugiati ungheresi dei quali 7'000 restarono definitivamente nel nostro Paese. Dal 1959 molti tibetani furono accolti nel nostro Paese. Dopo l'ingresso delle truppe del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia nel 1968 fuggirono in Svizzera più di 12'000 profughi cecoslovacchi (per la maggioranza lavoratori altamente qualificati e laureati). Essi furono prevalentemente ben accolti. Quando nel 1973 il Governo d'Allende fu rovesciato, il Consiglio federale non voleva accogliere più di 200 profughi provenienti dal Cile. Dal momento che contro questa intenzione si manifestò una certa resistenza, le autorità furono costrette ad aprire in misura maggiore le porte della Svizzera ai profughi cileni. Tra il 1975 e il 1983 fu accordato asilo a 8'200 rifugiati provenienti dal Sudest asiatico. In seguito alla proclamazione della legge marziale in Polonia nel 1981 la Svizzera accolse 2'500 rifugiati polacchi.

A partire dall'inizio degli anni '80 la situazione nell'ambito dell'asilo è cambiata. Il numero delle domande d'asilo è palesemente aumentato. Sorprendente è la crescente varietà dei Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo. Molti provengono dallo Sri Lanka, dalla Turchia, dai Balcani, dall'Iraq e da diversi Paesi africani. Questa è anche una conseguenza della mobilità in aumento e del collegamento del mondo. Durante la guerra in Bosnia Erzegovina (1992-1995) la Svizzera accolse quasi 30'000 persone bisognose di protezione, durante il conflitto del Kosovo (1998-1999) 53'000. I motivi per i quali oggi giorno le persone abbandonano il loro paese di origine e chiedono asilo in Svizzera sono molto differenti.

Diritto in materia d'asilo

Convenzione di Ginevra sui rifugiati: base della politica d'asilo svizzera

Capisaldi della politica d'asilo svizzera

- I principi consacrati dal diritto internazionale costituiscono la base dell'asilo che la Svizzera concede a chiunque è minacciato o perseguitato in patria.
- Alle persone bisognose d'assistenza, a causa della guerra o di una catastrofe, la Svizzera presta possibilmente immediato aiuto sul posto. Essa partecipa a iniziative della comunità internazionale, organizzate per proteggere o aiutare la popolazione indigente.
- Se è impossibile portar soccorso nella regione disastata a causa dei troppi pericoli, la Svizzera accoglie temporaneamente le persone bisognose.
- Parallelamente il Consiglio federale mette in opera, d'intesa con altri Stati, misure efficaci per contrastare le cause della fuga o della migrazione forzata.

La procedura d'asilo serve a verificare se esiste un diritto alla protezione. Scopo della procedura d'asilo è verificare fra i richiedenti l'asilo appena arrivati quali hanno diritto all'asilo in base ai criteri suesposti. La maggior parte dei richiedenti l'asilo non sono profughi di guerra ma persone che cercano in Svizzera un posto migliore per vivere; poiché sanno di non poter altrimenti ottenere un permesso di entrata e di lavoro, cercano di insediarsi con sotterfugi. Per l'audizione davanti alle autorità alcuni inventano una drammatica storia di persecuzioni, sperando in tal modo di ottenere lo statuto di rifugiato. Comportamenti di questo genere, che sono comprensibili nell'ottica degli interessati, mettono abusivamente in moto una procedura d'asilo. Le autorità devono respingere al più presto tali domande e far eseguire l'allontanamento della persona in causa. Soltanto in questo modo si può limitare l'attrattiva della procedura d'asilo per quegli stranieri che cercano lavoro. Domande d'asilo abusive e non abbastanza motivate vengono trattate prioritariamente. Le domande d'asilo vengono ora in gran parte evase nello spazio di tre mesi. Le domande di persone che hanno commesso reati in Svizzera o il cui comportamento dimostra che non hanno l'intenzione di integrarsi nella nostra società sono, quando possibile, trattate in tempi ancora più rapidi.

- L'ente pubblico è politicamente responsabile delle persone che chiedono asilo e mette in opera quanto necessario per garantire la convivenza tra queste persone e gli altri membri del corpo sociale.
- Le condizioni di vita offerte a chi chiede l'asilo sono conformi ai valori che reggono la nostra vita sociale e politica.
- Anche se la domanda non verrà accettata, il periodo trascorso dal richiedente l'asilo nel nostro paese dev'essere per lui l'occasione di riprendere fiducia in sé stesso e acquisire competenze e conoscenze utili a rifarsi una vita al suo ritorno in patria.
- Non appena viene riconosciuto a una persona lo statuto di rifugiato si deve promuovere la sua rapida integrazione.
- I richiedenti l'asilo, anche se temporaneamente ammessi, non devono vivere ai margini della nostra società bensì poter godere di scambi e contatti col paese d'accoglienza.

Lo sconcerto che ha invaso la comunità internazionale al termine della Seconda Guerra mondiale per la scoperta degli orrendi crimini perpetrati, ha indotto gli Stati a sottoscrivere nel 1951, in Svizzera, una convenzione sulla protezione delle persone: è la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, grazie alla quale singole persone o gruppi di persone hanno diritto a essere protette contro la repressione politica, le persecuzioni, la violenza e il razzismo. Essa stabilisce chi può considerarsi rifugiato e quindi avvalersi della protezione degli Stati firmatari; vieta inoltre il rinvio di un profugo in uno Stato dove è esposto ai pericoli citati. Questo divieto di respingimento è stato poi esteso a chi corre il rischio di subire torture o trattamenti inumani.

La procedura d'asilo

In ogni parte del mondo numerose persone si vedono costrette a lasciare il proprio Paese d'origine per poi presentare una domanda d'asilo in un Paese scelto più o meno a caso. Alcuni sono perseguitati dalle autorità del loro Paese a causa delle loro opinioni politiche o della loro religione, altri fuggono gli orrori della guerra civile in atto nel loro Paese, altri ancora vogliono

Ammissione

I richiedenti l'asilo sono accolti nel centro di registrazione e di procedura (in seguito CRP). L'accoglienza comprende la registrazione, il rilevamento delle impronte digitali e la visita sanitaria (p. es. vaccinazioni). Circa il 75 per cento dei richiedenti l'asilo non presentano documenti di legittimazione ufficiali al momento dell'inoltro della domanda d'asilo, il che rende difficile, se non addirittura impossibile, la loro identificazione. Qualora si tratti di domande d'asilo manifestamente infondate o abusive, oppure se i motivi d'asilo risultano evidenti, è espletata una procedura accelerata. Sempre più spesso la procedura d'asilo di prima istanza è conclusa già nel CRP dove, se del caso, si procede all'esecuzione dell'allontanamento. La durata massima di permanenza nel CRP ammonta a 60 giorni. Fino al termine della procedura d'asilo, i richiedenti la cui domanda non ha potuto essere evasa nel CRP sono attribuiti – in base a una chiave di ripartizione (a seconda del numero di abitanti) – a un Cantone, dove ottengono assistenza e alloggio. In caso di non entrata nel merito, i richiedenti hanno diritto soltanto a un aiuto immediato limitato, versato dalle autorità cantonali.

Decisione d'asilo

Richiedenti l'asilo senza documenti: decisione di non entrata in materia secondo l'art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi o decisione materiale?

Al momento dell'inoltro della sua domanda d'asilo, il richiedente è invitato per iscritto a consegnare alle autorità, con un termine di 48 ore, dei documenti di viaggio o dei documenti d'identità conformi alle esigenze legali. Tale termine si riferisce in primo luogo alla consegna dei documenti già esistenti, utilizzati per viaggiare sino in Svizzera, e non all'ottenimento di nuovi documenti. Nel caso in cui il richiedente l'asilo non dia seguito a questo invito, l'art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi impone che sia pronunciata una decisione di non entrata nel merito. Tuttavia, il richiedente che non ha fornito dei documenti può ricevere una decisione materiale nel caso renda verosimile, nel corso della sua audizione, che, per dei motivi giustificabili, non è stato in grado di consegnare dei documenti oppure la qualità di rifugiato è accertata in base all'audizione, nonché in base agli articoli 3 e 7 LAsi. Inoltre, di regola, si rinuncia ad una decisione di non entrata in materia allorché il richiedente non consegna dei documenti entro 48 ore, ma lo fa prima che sia emessa una decisione di

„semplicemente“ abbandonare il loro Paese per sottrarsi alle catastrofiche condizioni economiche che vi regnano. La Svizzera è uno dei Paesi di destinazione di tali persone: garantisce asilo ai rifugiati e offre protezione provvisoria alle persone bisognose di protezione. La competenza in materia spetta al Settore Direzione, Procedura d'asilo, presso l'Ufficio federale della migrazione (UFM). Tale organo esamina in modo individuale e circostanziato ogni domanda d'asilo. Non entra tuttavia nel merito di domande palesemente abusive. Per quanto concerne le altre domande verifica se la richiesta d'asilo è fondata e, in caso affermativo, se la qualità di rifugiato ai sensi della legge sull'asilo è soddisfatta. Ai rifugiati riconosciuti è di solito concesso l'asilo: fanno eccezione, per esempio, coloro che hanno commesso delitti o crimini o che mettono in pericolo la sicurezza della Svizzera. I richiedenti cui è stata respinta la domanda d'asilo devono di norma lasciare la Svizzera. In questi casi non devono tuttavia esserci motivi d'impedimento all'allontanamento. In presenza di tali motivi, l'UFM decide l'ammissione provvisoria in Svizzera. Altrimenti le autorità cantonali preposte alla migrazione, spesso in collaborazione con le competenti autorità federali, sono responsabili dell'esecuzione dell'allontanamento. I richiedenti l'asilo possono presentare ricorso presso il Tribunale amministrativo federale contro le decisioni dell'UFM che negano l'asilo.

Tre persone: tre destini diversi (ricostruiti), tre casi provenienti da Paesi diversi, ma un solo obiettivo: la Svizzera e la protezione da persecuzioni.

La domanda d'asilo

La domanda d'asilo non è legata ad alcuna prescrizione di forma. Può essere presentata verbalmente o per iscritto presso qualsiasi rappresentanza svizzera all'estero, posto di frontiera svizzero o controllo di frontiera di un aeroporto svizzero. Se il richiedente è già in possesso di un permesso di soggiorno svizzero, la domanda d'asilo può essere inoltrata anche alla polizia degli stranieri del Cantone di residenza. Inoltrando una domanda d'asilo, il richiedente rende nota alle autorità svizzere la sua identità comprovandola, se possibile, con documenti ufficiali.

Egli indica i motivi che lo spingono a lasciare il suo Paese d'origine. I richiedenti asilo consapevoli dell'importanza di questa procedura si sforzano di documentare con mezzi di prova adeguati le dichiarazioni rese sulla propria situazione personale. La maggior parte delle domande d'asilo vengono inoltrate direttamente a un centro di registrazione dell'UFM.

prima istanza. D'altronde, è utile rilevare che anche nei casi di non entrata nel merito, gli eventuali ostacoli all'esecuzione del rinvio devono essere esaminati materialmente in ottemperanza dell'art. 44 cpv. 2 LAsi in relazione con l'art. 14a LDDS. Ciò significa che è necessario, in determinate circostanze, analizzare le dichiarazioni del richiedente dal punto di vista del loro contenuto.

Altri casi di non entrata nel merito

I motivi di non entrata nel merito sono riportati in maniera esaustiva negli artt. 32 fino a 35 LAsi. Oltre alla non consegna di documenti, le costellazioni di casi che possono portare ad una decisione di non entrata nel merito sono essenzialmente le seguenti: il richiedente non inoltra una domanda d'asilo, poiché non manifesta di voler ottenere una protezione contro le persecuzioni (art. 32 cpv. 1 LAsi). Il richiedente inganna le autorità sulla propria identità (art. 32 cpv. 2 lett. b LAsi). Egli si rende colpevole di un'altra violazione grave del suo dovere di collaborare (art. 32 cpv. 2 lett. c LAsi). Egli può recarsi in un Paese in cui è già pendente una procedura d'asilo o che in virtù di un trattato è competente ad attuare la procedura d'asilo e d'allontanamento (art. 32 cpv. 2 lett. d LAsi). Egli è già stato oggetto in Svizzera di una procedura d'asilo terminata con decisione negativa, oppure egli è già stato oggetto in uno Stato dell'UE o dello SEE di una procedura d'asilo terminata con decisione negativa e non sono intervenuti nel frattempo fatti propri a motivare la qualità di rifugiato (artt. 32 cpv. 2 lett. e ed f LAsi). Il richiedente ha soggiornato illegalmente in Svizzera e cerca, con l'inoltro della domanda d'asilo, di sottrarsi all'esecuzione imminente di un'espulsione o di un allontanamento (art. 33 LAsi). Il richiedente non rischia persecuzioni nello Stato di provenienza. Il Consiglio Federale designa tali Stati sicuri, cosiddetti Safe Countries (art. 34 LAsi). La protezione provvisoria gli è stata revocata e non risultano esserci altri indizi di persecuzione (art. 35 LAsi).

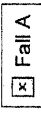
Decisione materiale

Se è dato il presupposto di entrare in merito ad una domanda d'asilo l'ufficio federale, in un primo tempo, esamina se la persona soddisfa la qualità di rifugiato ai sensi dell'art. 3 LAsi. La persona che riesce a rendere verosimile i suoi motivi d'asilo e che è esposta a seri pregiudizi ai sensi della legge sull'asilo è riconosciuta come rifugiato e di norma riceve asilo in Svizzera. La persona che dopo un approfondito esame dei suoi motivi d'asilo individuali non soddisfa la qualità di rifugiato è allontanata dalla Svizzera.

In un secondo tempo deve essere accertato se sono date le condizioni per l'esecuzione dell'allontanamento della persona respinta. Nessun impegno di diritto internazionale della Svizzera

Tre esempi

Caso A



Mamadou B., 19 anni, cittadino guineano di etnia Peul, senza formazione scolastica, celibe. Dopo aver vivacchiato per anni grazie a modesti impieghi nell'economia di sussistenza e nella città di Conakry, ha deciso, col sostegno della famiglia, di emigrare in Europa, dove spera di trovare un lavoro regolamentato. Nel mese di ottobre accarezza inoltre l'idea di ottenere per matrimonio un'autorizzazione di soggiorno in un ricco Paese industriale.

Con i risparmi di tutta la famiglia, Mamadou B. paga un passatore che schizza davanti ai suoi occhi una traiettoria di viaggio per mare alla volta dell'Italia.

Caso B

Ahmed H., 23 anni, cittadino somalo di etnia abgaal, cresciuto a Mogadischu, celibe, senza formazione né reddito, decide di lasciare la Somalia per chiedere asilo in Europa.



Caso C



Sadiye C., 25 anni, cittadina turca di etnia kurda, alevita, nubile, cresciuta a Bingöl (Turchia orientale) con due fratelli e quattro sorelle. Il padre possiede un ristorante la cui clientela è quasi esclusivamente curda. Da quattro anni studia alla facoltà di lettere inglesi dell'università di Istanbul.

Tappe ulteriori

Viaggio

Centri di registrazione

Audizione

Analisi

Decisione

Disciplinamento delle condizioni di residenza o rimpatrio

Viaggio

Gli stranieri che hanno intenzione di chiedere protezione in Svizzera possono presentare la domanda d'asilo presso ogni rappresentanza diplomatica o consolare svizzera, a ogni passaggio di frontiera e agli aeroporti della Svizzera. Quando la domanda è presentata a una rappresentanza svizzera,

deve essere leso dall'esecuzione dell'allontanamento. Il ritorno della persona nel paese d'origine o in uno stato terzo deve essere, inoltre, esigibile e possibile in base alla situazione generale. Nel caso in cui non sono soddisfatte queste condizioni l'ufficio federale dispone l'ammissione provvisoria. La persona che non soddisfa la qualità di rifugiato e al cui allontanamento dalla Svizzera nulla si oppone, riceve, insieme alla decisione, anche un termine di partenza entro il quale è tenuto a lasciare la Svizzera.

Rimedi giuridici ordinari

Contro ogni decisione negativa, o di non entrata nel merito, dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), può essere interposto ricorso presso il Tribunale amministrativo federale (TAF).

In merito all'inoltrato del ricorso devono essere rispettate le seguenti prescrizioni:

- **Termine di ricorso**
Il ricorso deve essere inoltrato al TAF entro 30 giorni (decisione negativa) oppure entro 5 giorni lavorativi (decisione di non entrata nel merito) dal momento della notifica.
- **Richieste, motivazioni, mezzi di prova**
Il ricorso deve contenere delle richieste concrete come per esempio la concessione dell'ammissione provvisoria o dell'asilo. Tali richieste devono essere motivate ed eventuali mezzi di prova devono essere allegati.
- **Lingua, firma, allegati**
Il ricorso deve essere redatto in una delle tre lingue ufficiali (italiano, tedesco, francese) e deve essere presentato in duplice copia, provvisto della firma del richiedente l'asilo o del suo rappresentante legale. Insieme al ricorso devono essere inoltrati eventuali mezzi di prova e la copia della decisione dell'UFM.

l'autorizzazione d'entrata è tuttavia rilasciata soltanto se l'interessato fornisce validi motivi di fuga e dimostra contemporaneamente di avere relazioni con la Svizzera. Ai passaggi di frontiera, l'entrata è autorizzata soltanto se l'interessato espone motivi plausibili di una persecuzione rilevante ai sensi della concessione dell'asilo e il viaggio fino alla frontiera svizzera si è svolto senza soggiorni intermedi non indispensabili. Quasi il 90 per cento dei richiedenti l'asilo entra illegalmente in Svizzera per evitare il rischio di vedersi negata l'entrata in Svizzera da una rappresentanza diplomatica o consolare oppure a un passaggio di frontiera. Se una persona viene fermata mentre tenta di entrare illegalmente in Svizzera, è respinta nel Paese limitrofo. Di norma, infatti, i richiedenti l'asilo non sono minacciati in nessuno dei quattro Paesi limitrofi della Svizzera.

Domanda: come sono arrivati in Svizzera Mamadou B., Ahmed H. e Sadiye C.?

Caso A

Mamadou B. parte il 3 novembre, su una nave mercantile, alla volta di Genova. Per il viaggio ha pagato 1000 \$ US. Seguendo le indicazioni di un passatore, entra illegalmente in Svizzera a Ponte Chiasso. Sempre su consiglio del passatore, Mamadou B. aveva prima distrutto i propri documenti di viaggio e d'identità.

Caso B

Il 27 febbraio, Ahmed H. lascia la sua città, senza documenti di viaggio, alla volta di Nairobi. Nella capitale keniana prende un volo a destinazione Roma, organizzato da un complice. Il 22 marzo entra illegalmente in Svizzera.

Caso C

Il 24 aprile, Sadiye C. entra in Svizzera a Chiasso nell'auto di suo fratello Ahmet C. Questi, insieme alla moglie Marianne, aveva preso Sadiye all'albergo „Piazza Cavour“ a Milano. Sadiye C. aveva lasciato la Turchia il 10 aprile, partendo dal porto di Kusadasi. Grazie a conoscenze, aveva potuto prendere una nave turistica che l'aveva portata sull'isola greca di Samos. Il viaggio dalla Grecia all'Italia l'aveva fatto con un cugino che abita vicino a Roma.

Centri di registrazione

Indipendentemente da come sono entrati in Svizzera, tutti i richiedenti l'asilo devono annunciarsi presso uno dei quattro centri di registrazione dell'UFM a Chiasso, Vallorbe, Basilea o Kreuzlingen. All'arrivo nel centro di registrazione, i richiedenti

l'asilo devono declinare i dati personali che vengono registrati. In un successivo interrogatorio devono indicare le loro relazioni personali e familiari e spiegare sommariamente i motivi della richiesta d'asilo. In tale occasione sono loro prese le impronte digitali e scattate fotografie. Grazie a tali dati segnaletici è possibile verificare se le persone in questione hanno già presentato una domanda d'asilo in Svizzera, eventualmente sotto un altro nome. La procedura presso il centro di registrazione dura mediamente da cinque a dieci giorni. In caso di domande palesemente immotivate o abusive, ma anche di domande chiaramente accettabili, si può ricorrere a una procedura accelerata. In tali casi, è lo stesso centro di registrazione che decide l'esecuzione dell'allontanamento, rispettivamente l'accettazione della domanda d'asilo. Gli altri richiedenti l'asilo sono invece assegnati a un Cantone fino alla conclusione della procedura d'asilo.

Domanda: cosa hanno dichiarato Mamadou B., Ahmed H. e Sadiye C. in occasione dell'interrogatorio presso il centro di registrazione?

Caso A

Il 4 dicembre, Mamadou B. inoltra la domanda d'asilo presso il centro di registrazione di Chiasso (Centro di Registrazione per Richiedenti l'Asilo), situato vicino alla frontiera. Durante il breve interrogatorio, Mamadou B. dichiara di non aver mai posseduto documenti nel suo Paese d'origine Sierra Leone: «il mio certificato di nascita l'ho perso durante un attacco alla mia casa ...». Sui motivi della domanda d'asilo, l'interrogatore del centro di registrazione annota testualmente quanto segue: «i ribelli sono arrivati e hanno assalito il nostro villaggio, scacciato la gente e distrutto le nostre case ...». Dopo che tutti i motivi principali sono stati annotati, Mamadou B. aggiunge: «ho paura di tornare al mio villaggio perché alcuni ribelli continuano a nascondersi nella regione ...».

Visto che non ha fornito alcun documento e che non ha saputo rispondere ad alcune domande specifiche sul Paese, vi sono seri dubbi sul fatto che Mamadou B. sia veramente originario della Sierra Leone.

Caso B

Ahmed H. invia la domanda d'asilo al centro di registrazione di Vallorbe il 25 marzo. Nel corso del breve interrogatorio, Ahmed H. ammette esplicitamente di aver lasciato il suo instabile Paese per motivi economici e politici. Non consegna agli atti alcun documento d'identità.

Il 28 marzo, Ahmed H. è assegnato, per la durata della procedura d'asilo, al Cantone di Ginevra.

Caso C

Il 30 aprile, la mattina di un grigio mercoledì piovigginoso, Sadiye C. si annuncia alla ricezione del centro di registrazione di Kreuzlingen. Presenta la domanda d'asilo e consegna due carte d'identità. Sadiye C. è pure in possesso di un'agenda che le viene ritirata nonostante veementi proteste; più tardi l'agenda le è riconsegnata. Il 5 maggio Sadiye C. è interrogata. All'interrogante che è piuttosto scettica spiega perché possiede due carte d'identità: una è autentica, rilasciata a Bingöl il 3 settembre 1997, mentre l'altra, con il nome «Esen Karatas», è falsa. Rispondendo alla domanda sui motivi che l'hanno spinta a lasciare il Paese, Sadiye C. dichiara: «sono ricercata; se mi rimandate in Turchia, devo andare in prigione». Il 10 novembre dello scorso anno partecipai a una dimostrazione contro le limitazioni d'accesso all'università; quando la polizia intervenne, la maggior parte dei dimostranti riuscì a fuggire; io non riuscii a fuggire perché mi trovavo fra le prime file e così fui arrestata. Essendo già stata arrestata in precedenza, mi si accusò, senza motivo, di sostenere attivamente un partito di sinistra vietato. Mi hanno maltrattata e perfino picchiata ...

Audizione

La competente autorità cantonale o, in casi speciali, l'UFM procede all'audizione del richiedente sui motivi d'asilo. Durante tale audizione, il richiedente l'asilo deve esporre nella maniera più precisa e completa possibile i motivi della minaccia. Gli viene offerta la possibilità di comprovare con documenti le sue affermazioni. Domande mirate hanno lo scopo di evidenziare eventuali contraddizioni. A tali audizioni sono presenti interpreti e rappresentanti delle istituzioni di soccorso riconosciute.

L'audizione è consegnata in un verbale e ritradotta in una lingua comprensibile al richiedente l'asilo. Le affermazioni sono infine verificate dall'UFM. Il verbale dell'audizione è un elemento importante ai fini della valutazione della domanda d'asilo.

Domanda: cosa hanno dichiarato Mamadou B., Ahmed H. e Sadiye C. in occasione dell'audizione?

Caso A

Dopo un breve soggiorno presso il centro di registrazione, Mamadou B. non è stato in grado, durante l'audizione federale diretta tenutasi il 17 dicembre nel centro periferico dell'UFM a Givisiez presso Friburgo, di disegnare in modo corretto la bandiera della Sierra Leone. Anche nelle sue risposte, non ha saputo dare ulteriori indicazioni sull'origine: «... conosco soltanto

probabilmente il suo superiore". Il 14 novembre, circa una settimana dopo essere stata rilasciata dal posto di polizia, fui convocata per la prima volta davanti al tribunale. Seguendo i consigli del mio avvocato, non ho più dato seguito alle successive convocazioni del tribunale e mi sono data alla latitanza. La polizia mi ha cercato un paio di volte a casa mia. Dopo aver saputo di essere stata condannata a parecchi anni di detenzione per sostegno a un partito illegale in Turchia, per paura della prigione ho deciso di fuggire dal mio Paese".

Analisi

La Sezione Analisi, composta dal Servizio Informazione sui paesi e analisi della situazione e dal Servizio LINGUA, è subordinata alla Divisione principale Procedura d'asilo ed è rappresentata a Berna-Wabern, a Givisiez e a Zurigo.

Servizio Informazione sui paesi e analisi della situazione
È possibile curare il diabete di tipo I e II a Luanda? In Libia esiste un'organizzazione chiamata Abnaa Libya? Nelle prigioni di Welikada in Sri Lanka esiste un settore per le donne? Ogni giorno gli esperti del Servizio Informazione sui paesi e analisi della situazione (IPAS) sono chiamati a rispondere a decine di domande del genere. Si tratta di domande che sorgono nel corso del trattamento di una domanda d'asilo. Le informazioni fornite dall'IPAS sono di fondamentale importanza per la valutazione sia della domanda d'asilo sia della situazione nel Paese d'origine del richiedente l'asilo.

Il compito principale dell'IPAS è dunque procurare e trasmettere informazioni sui circa 120 Paesi d'origine delle persone che hanno chiesto asilo alla Svizzera. Gli esperti dell'IPAS rispondono a domande puntuali, offrono aiuto per le ricerche, forniscono rapporti sulla situazione attuale nei Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo. L'IPAS si occupa inoltre dell'analisi di documenti d'identità e di documenti.

Servizio LINGUA

Quando la provenienza di un richiedente l'asilo non è nota o è dubbia, esiste la possibilità di far capo al Servizio LINGUA per chiarire il Paese o la regione d'origine o l'ambiente di socializzazione. Tali chiarimenti si rendono necessari perché in Svizzera vi sono numerosi stranieri che non dichiarano la loro identità e/o il loro Paese d'origine alle autorità. Con l'aiuto di esperti esterni indipendenti, il Servizio LINGUA determina l'area di socializzazione del richiedente e consegna i risultati delle indagini in una perizia. Le perizie del Servizio LINGUA si fondano su un'analisi linguistica della lingua parlata dal richiedente l'asilo

il mio villaggio, dal quale non mi sono mai mosso se non per lavorare nei campi", oppure: ".... siccome non sono mai andato a scuola non conosco la pezzatura della valuta della Sierra Leone". La persona competente per decidere sulla domanda d'asilo che conduce il secondo interrogatorio, può già escludere, sulla base di tali vaghe indicazioni, la provenienza della Sierra Leone. Tuttavia non sa ancora di dove Mamadou B. sia effettivamente originario. Per ottimizzare l'esecuzione dopo che sarà pronunciata la decisione sull'asilo, la persona competente per decidere sulla domanda d'asilo decide di trasmettere l'incarico alla Sezione Analisi dove specialisti sono in grado di determinare con la massima precisione la regione d'origine di Mamadou B..

Caso B

Il 17 maggio, la polizia degli stranieri di Ginevra (OCP), nell'ambito del secondo interrogatorio, procede all'audizione circostanziata di Ahmed H. sui motivi che lo hanno spinto a lasciare il suo Paese. Le sue dichiarazioni messe a verbale corrispondono a quelle fornite in occasione del primo interrogatorio presso il centro di registrazione. Ha sempre vissuto a Mogadiscio in condizioni precarie (nessuna formazione e dunque nessun reddito, alimentazione insufficiente e nessun accesso alle cure mediche). La guerra civile nel suo Paese non ha certo contribuito a migliorare la sua situazione. Perché ha deciso di venire proprio in Svizzera? Un suo zio vive nel Canton Vaud.

Il 20 maggio, il verbale è spedito all'UFM affinché la persona competente per decidere sulla domanda d'asilo di Ahmed H. possa disporre eventuali ulteriori provvedimenti.

Caso C

Il 1° luglio, Sadiye C. dichiara a una collaboratrice dell'Ufficio della migrazione del Canton Zurigo quanto segue: „quando la polizia ha attaccato, tutti hanno cercato di fuggire. Nemmeno Celin, che si trovava direttamente davanti a me, e Fadime, che mi era accanto, sono riusciti a fuggire; ci hanno preso per le braccia e ci hanno trascinato nelle auto della polizia. Saremo stati circa 40 a farci prendere. Accanto a me, nell'auto, sedeva uno che non staccava gli occhi di dosso; quando siamo finalmente arrivati al posto di polizia, ero quasi contenta.". „Sempre e sempre le stesse domande: e chi è il capo del vostro gruppo? e quante persone appartengono al vostro gruppo? e da dove provengono le armi? e chi comandava l'attacco? Tentavano di incolparmi di fatti con i quali non ho assolutamente niente a che vedere. All'inizio erano gentili, uno con un sorriso sarcastico, poi sono arrivate le botte le minacce. Uno ha incominciato a toccarmi dappertutto, io gridavo, piangevo [scoppia in lacrime mentre racconta] Credo che sarebbe successo il peggio, se all'improvviso non fosse arrivato un fizio di una certa età,

Decisione

L'Ufficio federale della migrazione (UFM) decide in base alla situazione individuale se va concesso l'asilo, se la domanda d'asilo deve essere respinta o se esistono i presupposti che giustificano l'ammissione provvisoria. Una decisione di non concedere l'asilo consta di tre parti: nella prima gli elementi addotti dal richiedente l'asilo sono riassunti in un'esposizione dei fatti. Nei considerandi è spiegato perché al richiedente non può essere concesso l'asilo in Svizzera. In merito va esaminato il pericolo che il richiedente l'asilo incorre nel suo Paese. Molto importante è la valutazione della credibilità e della rilevanza sotto il profilo dell'asilo degli elementi addotti dal richiedente. Nella terza parte della decisione si tratta di esaminare se l'allontanamento è ammissibile, ragionevolmente esigibile o possibile (LDDS). Il richiedente cui è stata respinta la domanda d'asilo può, entro 30 giorni, presentare ricorso contro la decisione di prima istanza davanti al Tribunale amministrativo federale.

Domanda: quali sono le decisioni concrete riguardanti Mamadou B., Ahmed H. e Sadiye C.?

Caso A

La persona competente per decidere sulla domanda d'asilo presentata da Mamadou B. confronta le dichiarazioni delle due audizioni con il risultato dell'analisi scientifica sulla provenienza, effettuata il 10 febbraio dal Servizio LINGUA. Sulla base delle divergenti indicazioni sulla provenienza, per tale persona è chiaro che la storia raccontata da Mamadou B. non può essere vera. Il 1° marzo, dopo che Mamadou B. non si è espresso sull'analisi effettuata dal Servizio LINGUA nonostante esplicito invito da parte dell'UFM, la persona competente per decidere sulla domanda d'asilo pronuncia la seguente decisione: al signor Mamadou B. non è concesso l'asilo. Il che significa che la domanda d'asilo è respinta. Mamadou B. ha nascosto all'UFM la sua vera provenienza e la sua identità. È chiaro che la sua storia sulla Sierra Leone non può essere vera perché non ha mai vissuto in tale Paese. Non vi sono motivi d'impedimento al rientro di Mamadou B. nel suo vero Paese d'origine, la Guinea. Ha la possibilità di presentare ricorso contro tale decisione davanti al Tribunale amministrativo federale.

Caso B

Ahmed H. ha lasciato Mogadiscio a causa delle difficili condizioni di vita e per fuggire l'instabile situazione creata con la guerra civile. Alla luce della legge svizzera sull'asilo la motivazione della sua domanda d'asilo non è valida. Ai sensi dell'articolo 3 della

e su un'analisi geografico-culturale delle conoscenze del richiedente l'asilo.

Tali perizie possono accelerare la procedura d'asilo. Se la provenienza indicata dal richiedente l'asilo è confermata, questi può far valere prima e con meno difficoltà i suoi diritti. Nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento, tali perizie agevolano l'ottenimento dei documenti sostitutivi necessari all'allontanamento stesso.

Caso A

Il 12 gennaio, Mamadou B. si annuncia alla polizia degli stranieri di Berna, con l'invito del Servizio Lingua. Un collaboratore lo fa accomodare in un ufficio vuoto e gli comunica che dovrà rispondere a una chiamata telefonica. Dopo breve tempo, il telefono squilla. Mamadou B. alza il ricevitore. Dall'altra parte una persona lo saluta. Segue un colloquio nella lingua madre di Mamadou B. „Strano, perché mai ho dovuto telefonare con un tizio in Africa?“, si chiede ad alta voce Mamadou B. al termine della telefonata.

Dopo il colloquio, la persona dall'altra parte del filo, un esperto del medesimo Paese d'origine di Mamadou B. che lavora per il Servizio LINGUA, redige il rapporto. Lo scopo della telefonata è di chiarire il vero Paese d'origine di Mamadou B.. Fondandosi sul modo di parlare e sulle conoscenze geografiche di Mamadou B., l'esperto è sicuro che questi può venire soltanto dalla Guinea. Il rapporto dell'esperto perviene alla persona competente per decidere sulla domanda d'asilo. Questi si vede così confermata da un organo indipendente il dubbio che aveva avuto in occasione dell'audizione di Mamadou B..

Caso B

Il collaboratore scientifico incaricato di trattare la domanda d'asilo di Ahmed H. confronta le dichiarazioni fatte da Ahmed H. con le informazioni sulla Somalia di cui dispone l'UFM. Ne conclude che non v'è alcun motivo per dubitare dell'origine somala del richiedente l'asilo.

Caso C

Il 15 agosto, Sadiye C. consegna un documento che viene subito esaminato da un collaboratore dell'UFM. Si tratta di una sentenza del Tribunale per la sicurezza dello Stato con sede a Istanbul: Sadiye C. è stata condannata a una pena privativa della libertà di 3 anni e 9 mesi per aver ospitato due membri di un'organizzazione illegale. Da un'analisi approfondita di tale prova risulta che il documento è autentico.

legge sull'asilo, la persecuzione o l'esposizione a pericolo deve avere un carattere individuale. Nella sua domanda d'asilo, Ahmed H. parla soltanto della situazione generale che in Somalia concerne (quasi) tutti. Nemmeno vi sono i presupposti per una persecuzione statale o quasi statale (vale a dire ad opera di una parte dello Stato autonoma). Anche il Tribunale amministrativo federale nega, per quanto concerne l'attuale situazione vigente in Somalia, l'esistenza di tali presupposti. Di conseguenza la domanda d'asilo è respinta. Quando una domanda d'asilo viene respinta, l'UFM esamina se l'esecuzione dell'allontanamento è ammissibile, ragionevolmente esigibile o possibile.

L'allontanamento è ammissibile visto che Ahmed H. non adempie la qualità di rifugiato. Per giunta, al suo rientro in patria, Ahmed H. non sarebbe sottoposto né a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU]). L'esecuzione dell'allontanamento non è ragionevolmente esigibile in particolare se implica per lo straniero un'esposizione concreta a pericolo (art. 14a cpv. 4 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, LDDS; RS 142.20). Per quanto riguarda Ahmed H., l'UFM, in considerazione della particolare situazione, dispone l'ammissione provvisoria, limitata a 12 mesi e controllata regolarmente (art. 14a cpv. 1 LDDS). Una tale ammissione è provvisoria perché viene revocata non appena cessano di esistere le premesse che l'hanno giustificata. Se Ahmed H. lascia volontariamente la Svizzera oppure se il suo rientro a Mogadiscio diventa ragionevolmente esigibile, l'UFM ritira ad Ahmed H. il permesso di dimora in Svizzera.

Caso C

Con decisione del 30 agosto a Sadiye C. è riconosciuto lo statuto di rifugiata e pertanto ottiene l'asilo. È infatti accertato che in patria è stata perseguitata per motivi politici e che, in caso di rientro, deve temere misure di perseguimento. Sadiye C. ha pertanto diritto alla protezione della Svizzera. Ha esercitato democraticamente i suoi diritti politici in Turchia e non è mai ricorsa alla violenza per raggiungere i suoi obiettivi.

Disciplinamento delle condizioni di residenza o rimpatrio

Secondo l'esperienza soltanto al 10 per cento circa dei richiedenti l'asilo è riconosciuto lo statuto di rifugiato. Infatti la stragrande maggioranza dei richiedenti l'asilo non soddisfa i criteri per il riconoscimento della qualità di rifugiato, definiti nella legge sull'asilo. Se, dopo un esame approfondito, respingono la

domanda d'asilo, le autorità stabiliscono un termine adeguato entro il quale il richiedente deve lasciare la Svizzera. Nel caso di una decisione materiale, tale termine dura di norma due mesi, visto che le autorità considerano anche la situazione personale del richiedente. Nel caso di una decisione di non entrata nel merito, il termine è molto più breve. L'UFM agevola il rimpatrio di chi ha bisogno di aiuto e offre un sostegno anche al Cantone competente per il rimpatrio.

Domanda: cosa succederà ora a Mamadou B., Ahmed H. e Sadiye C.?

Caso A

Mamadou B. non ha fatto uso della possibilità di ricorso offerta a ogni richiedente l'asilo. Ha evidentemente scelto la via della clandestinità: benché per legge sia tenuto ad annunciarsi regolarmente alle autorità cantonali, il suo attuale domicilio non è noto.

Caso B

Ahmed H. ha accettato la decisione dell'UFM. È grato al Governo svizzero che gli ha concesso il diritto provvisorio di rimanere in Svizzera, almeno fino a quando la situazione nel suo Paese d'origine, la Somalia, non migliorerà.

Caso C

Sadiye C. può rimanere in Svizzera dove ha ottenuto un permesso di dimora B che, fra cinque anni, sarà di norma trasformato in un permesso di domicilio C. Sadiye C. gode dello statuto di rifugiata che le garantisce protezione dalla persecuzione nel suo Paese d'origine. Quando non avrà più bisogno di tale protezione, potrà rinunciare all'asilo oppure lo statuto di rifugiata le sarà revocato, per esempio se rientra volontariamente in Turchia.

Aiuto sociale

I richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente, quelle bisognose di protezione e i rifugiati riconosciuti indigenti godono dell'assistenza pubblica (aiuto sociale). Ricevono un importo minimo esistenziale (sociale) e sono assicurati contro le malattie. Il versamento e l'entità delle prestazioni assistenziali sono di

competenza del Cantone o del Comune e delle istituzioni di soccorso incaricate; la Confederazione rimborsa le spese. Il livello di assistenza è determinato essenzialmente dagli importi forfettari stabiliti dalla Confederazione; alle autorità d'assistenza competenti spetta tuttavia stabilire le prestazioni assistenziali secondo un sistema bonus/malus.

I richiedenti l'asilo sono oggi nella maggior parte sistemati in alloggi collettivi a basso costo; anche l'ulteriore assistenza dovrebbe nella misura del possibile avvenire sotto forma di prestazioni materiali in luogo e vece di versamenti pecuniari. Le prestazioni assistenziali versate a richiedenti l'asilo e a persone ammesse provvisoriamente sono in generale inferiori del 20 % rispetto alle prestazioni versate a cittadini svizzeri. Comprese le spese per alloggio, vitto, articoli di toeletta e articoli domestici, abbigliamento, assistenza e fabbisogno personale dette prestazioni si aggirano in media intorno ai 1'200 franchi per persona e mese. I rifugiati riconosciuti, per contro, sono assimilati alla popolazione indigena per quanto riguarda il diritto in materia d'assistenza. Nell'ambito dell'assistenza ai rifugiati si promuovono con misure mirate l'integrazione professionale e quella sociale.

Nella situazione attuale sul mercato del lavoro, all'incirca il 70 % dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente e il 75% dei rifugiati ricevono prestazioni assistenziali. Tali prestazioni ammontavano nel 2004 a livello svizzero a 675 milioni di franchi circa per i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente e 57 milioni di franchi per i rifugiati riconosciuti.

Obbligo di rimborso e di garanzia

Informazioni per i datori di lavoro (pdf): Promemoria sull'obbligo di rimborso e di garanzia da parte di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione, per datori di lavoro, richiedenti l'asilo (libretto N), persone ammesse provvisoriamente (libretto F) e persone bisognose di protezione (libretti S e B)

Aiuto sociale per rifugiati

Con effetto il 1° ottobre 1999 è entrata in vigore la nuova legge sull'asilo del 26 giugno 1998, totalmente riveduta. Fino al 30.9.2001 vale il diritto finora vigente per quanto riguarda il versamento di prestazioni assistenziali a rifugiati con permesso di dimora.

L'ente pubblico competente per l'assistenza è la Confederazione durante il periodo transitorio, secondo il diritto nuovo saranno però i Cantoni a essere competenti in materia. Il versamento delle prestazioni avviene durante il periodo transitorio ancora a cura delle istituzioni di soccorso riconosciute, tra l'altro, in base

alla nuova direttiva entrata in vigore il 1° ottobre 1999 sull'assistenza ai rifugiati dell'8.7.1999. La Confederazione rimborsa alle istituzioni di soccorso le prestazioni assistenziali versate su suo incarico. In casi particolari occorre chiedere prima del versamento della prestazione l'accordo della Divisione Finanze e affari sociali (procedura di garanzia dell'assunzione delle spese). Le istituzioni di soccorso inoltrano il conteggio sui costi rimborsabili all'Ufficio federale dei rifugiati nell'arco di 60 giorni dalla fine del trimestre. Dal 1° ottobre 1999 la compensazione delle prestazioni assistenziali da rimborsare alle istituzioni di soccorso avviene in larga misura in modo forfettario. Dal punto di vista organizzativo, le quattro sezioni regionali della Divisione Finanze e affari sociali sono competenti dei rifugiati attribuiti ai loro relativi Cantoni.

Aiuto sociale per richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione

L'ente pubblico competente per l'assistenza è il Cantone. Il versamento di prestazioni assistenziali avviene tramite Cantoni o Comuni. La Confederazione rimborsa i Cantoni. Nei settori del sostentamento, dell'alloggio e dell'assicurazione malattia il rimborso dei Cantoni avviene in modo forfettario; si rimborsano effettivamente soltanto le spese causate nell'ambito delle cure mediche particolari (ad es. spese per le cure dentarie).

La Confederazione versa un importo forfettario per programmi occupazionali. I Cantoni devono inviare alla Confederazione entro 90 giorni dalla fine del trimestre, mediante apposito modulo, i conteggi dei costi rimborsati. Per quanto riguarda il rimborso delle spese assistenziali cagionate vedi IV. Dal punto di vista organizzativo le quattro sezioni regionali del settore direzione Finanze + Affari sociali sono responsabili per i richiedenti l'asilo/per le persone ammesse provvisoriamente che si trovano nel Cantone attribuito loro.

Compendio

Competenza in materia di assistenza	Cantoni (art. 80 cpv. 1 LAsi riv)
Obbligo d'assunzione dei costi	Confederazione (art. 88 cpv. 1 LAsi riv.)
Partner	Cantoni Ogni anno si svolgono due convegni dei coordinatori

Attualmente i richiedenti l'asilo sono accolti in alloggi comuni o appartamenti a basso costo. Le prestazioni dell'aiuto sociale sono stabilite in funzione della situazione personale degli interessati. La Confederazione indennizza i Cantoni mediante somme forfetarie. Spetta tuttavia ai Cantoni concretizzare le prestazioni dell'aiuto sociale e stabilirne la portata.

L'importo massimo dell'aiuto sociale versato a richiedenti l'asilo o persone ammesse provvisoriamente indigenti è di 14'400 franchi all'anno.

I richiedenti l'asilo con decisione di non entrata nel merito non beneficiano dell'aiuto sociale ma possono, se del caso, ottenere un aiuto minimo. Questo soccorso d'emergenza comprende l'accoglienza in un alloggio comune con garanzia del vitto, degli articoli per l'igiene personale e delle cure mediche e dentarie d'emergenza nonché altri contributi in natura. Il soccorso d'emergenza è concesso fino alla partenza.

Dal 2008, con l'entrata in vigore del secondo pacchetto della revisione della legge sull'asilo, l'esclusione dall'aiuto sociale con conseguente concessione di un mero soccorso d'emergenza sarà estesa a tutti i richiedenti l'asilo oggetto di una decisione negativa in materia d'asilo.

Divieto di lavoro per i richiedenti l'asilo durante i primi tre mesi

Alla fine degli anni Ottanta il numero dei richiedenti l'asilo è aumentato considerevolmente. È pertanto divenuto necessario dissuadere dal chiedere asilo le persone che non cercavano protezione ma lavoro nel nostro Paese. Dal 1990 vige quindi un divieto di lavoro durante i primi tre mesi della procedura d'asilo. Se la domanda d'asilo è respinta in prima istanza durante tale periodo, il Cantone può prorogare tale divieto di altri tre mesi.

Grazie alla ristrutturazione della divisione principale Procedura d'asilo e al trasferimento delle attività nei Centri di registrazione e procedura, è possibile svolgere più celermente le procedure d'asilo di prima istanza. Attualmente l'UFM è in grado di emanare una decisione di prima istanza entro un periodo medio di tre mesi in merito a tre quarti delle domande d'asilo. Durante l'intera procedura d'asilo, la maggior parte dei richiedenti non sono autorizzati a lavorare. Nella maggior parte dei Cantoni vi è tuttavia una buona offerta in materia di progetti di formazione e occupazione. Tali progetti accrescono le competenze sociali e professionali dei richiedenti l'asilo, arginando nel contempo le conseguenze negative dell'inoccupazione.

La collettività ha un interesse a che le persone autorizzate a dimorare nel nostro Paese siano al più presto integrate professionalmente. In tal modo è possibile realizzare sgravi finanziari per la mano pubblica. Inoltre, le persone interessate ottengono così, durante la loro permanenza in Svizzera, oltre a un beneficio utile anche nuove prospettive.