

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2018.12.2-13>

Migranti e Richiedenti Asilo

Soggetti di Diritto o Non-Persone? Diritto Alla Salute e Meccanismi di Inclusione ed Esclusione nel Contesto dei Processi Migratori Contemporanei

Matteo Finco

Possui Graduação em Ciências da Comunicação (2008) e em Sociologia della Multiculturalità – Università degli Studi di Urbino (2013) e Doutorado em Social Sciences – System theory and sociology of normative and cultural processes – Università Degli Studi Di Macerata (2017). Jornalista. Atualmente beneficia-se de uma bolsa de pesquisa de Pós-Doutorado Capes no Centro Universitário Ritter dos Reis. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Teoria Sociológica. fincomatteo@gmail.com

SOMMARIO

Caratteristica dei cosiddetti diritti umani è la loro presunta universalità: si afferma solitamente che essi debbano essere indipendenti dalla cittadinanza e che vadano riconosciuti a tutti, in virtù dell'appartenza di ciascun individuo alla specie umana. Allo stesso tempo, i migranti – specialmente i richiedenti asilo – sembrano in realtà incorporare e riprodurre chiaramente la distinzione fra persona fisica e persona giuridica, con conseguenze in molti casi drammatiche. Obiettivo di questo articolo è di analizzare la categoria dei migranti economici e i segnali del cosiddetto fenomeno della criminalizzazione dell'immigrazione, per verificare se sia possibile affermare che i migranti vengono – de facto – considerati non-persone, categoria che non beneficia dei diritti umani. Il lavoro è realizzato attraverso un'analisi bibliografica e riflessioni teoriche. Le conclusioni incoraggiano a pensare il dispositivo della cittadinanza quale requisito essenziale per il riconoscimento dei diritti umani.

Parole-chiave: Migrazioni, Diritti umani, Non-persone, Europa.

MIGRANTES E REQUERENTES DE ASILO: SUJEITOS DE DIREITO OU NÃO-PESSOAS? DIREITO À SAÚDE E MECANISMOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO NO CONTEXTO DOS PROCESSOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS

RESUMO

Os chamados *direitos humanos* são caracterizados por uma reivindicação de universalidade: eles deveriam ser desconectados dos atributos de cidadania e deveriam assim ser reconhecidos a todos, em virtude da pertença de cada indivíduo à espécie humana. Ao mesmo tempo, os migrantes – especialmente os *requerentes de asilo* – na verdade parecem incorporar e reproduzir claramente a distinção entre *pessoa física* e *pessoa jurídica*, com consequências muitas vezes dramáticas. O objetivo deste artigo é analisar a categoria dos chamados *migrantes econômicos* e os sinais do fenômeno da criminalização da imigração, para verificar se é possível afirmar que os migrantes são – de fato – considerados *não pessoas*, que não se beneficiam dos direitos humanos. O trabalho é realizado por meio de análises bibliográficas e reflexões teóricas. As conclusões sugerem que o dispositivo da cidadania parece representar o requisito essencial para beneficiar os direitos humanos.

Palavras-chave: Migração. Direitos humanos. Não pessoas. Europa.

SUMÁRIO

1 Introduzione. 2 Etimologia: migranti, immigrati, richiedenti asilo. Persona e Soggetto di Diritto. 3 “Persone” e “Non-Persone”. 4 Flussi Migratori Odierni: qualche dato. 5 Politiche Europee e Legislazione Italiana. 6 Diritto Alla Salute per i Migranti? 7 Migranti “Economici” Come Non-Persone. 8 Bibliografia.

Recebido em: 31/7/2018

Aceito em: 4/9/2018

1 Introduzione

I cosiddetti *diritti umani* si caratterizzano per una pretesa di universalità. Cioè – così si sostiene generalmente – dovrebbero essere riconosciuti a tutti gli esseri umani, in virtù dell'appartenenza di ogni singolo individuo alla specie (umana). Come affermato da G. Oestreich,

Qualunque cosa oggi s'intenda [...] per diritti dell'uomo e diritti fondamentali, ciò che vi si cela è la richiesta di sempre maggior sicurezza, per una vita in cui siano d'attributo la dignità umana e il rispetto della persona (1978, p. 7).

Dignità e persona sono due parole-chiave: i diritti umani sono tali perché affermano – anzitutto in quanto valori – e legittimano – proprio in quanto diritti – la dignità dei singoli (soggetti/individui/persone). Se è con l'Illuminismo che si inizia a parlare di *diritti dell'uomo* (*Droits de l'Homme; Rights of Man*), mirando, attraverso strutture quali lo Stato e la nazione, “a trasformare concretamente i diritti naturali in diritti di cittadinanza”, è nel XX secolo che l'idea di *diritti umani* prende forma come la conosciamo oggi: gli *Human Rights*, dal carattere “universalistico”, “post-moderno”, “tutto contenuto nell'ambito morale” (FERRONE, 2016, p. 23), affermano appunto la loro validità universale al di là della cittadinanza, dell'appartenenza a una nazione, a uno Stato, e dunque al di là del possesso dei documenti che certificano tale appartenenza.

Qual è dunque la condizione di coloro che abbandonano il proprio paese di origine per andare altrove? Per stabilire ciò, procediamo anzitutto cercando di approfondire come e perché la categoria dei migranti si differenzia rispetto al resto della collettività, agli altri soggetti. Per questo ricorriamo a considerazioni di natura teorica, facendo uso di strumenti filosofici, antropologici e sociologici.

2 Etimologia: migranti, immigrati, richiedenti asilo. Persona e soggetto di diritto

Occorre anzitutto fare una premessa di natura etimologica. Si parlerà qui di *migranti*: questo è un termine più generale di altri, e comprende al suo interno una serie di altre specificazioni: immigrati, emigranti, richiedenti asilo, profughi, rifugiati, apolidi, ecc. Alcuni di questi termini vengono spesso usati – dai media e nel senso comune – a sproposito, talvolta con connotazioni negative. Migranti sono tutti coloro che – appunto – migrano¹, cioè si spostano, si muovono. Secondo la IOM (International Organisation for Migration), migrante è

any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person's legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is.²

¹ Dal latino *migratio*, che indica la mobilità, il passaggio da un luogo ad un altro (cfr. *DIZIONARIO ETIMOLOGICO ON-LINE etimo.it*: “Migrare”. Url: <<https://www.etimo.it/?term=migrare>>).

² Cfr. IOM, *Who is a migrant?*. Url: <<http://www.iom.int/who-is-a-migrant>>. Si tratta di un'organizzazione internazionale fondata nel 1951 che si occupa di migrazioni con sede a Ginevra).

I migranti, in quanto stranieri (e dunque alieni, estranei³) non godono della cittadinanza, non hanno gli stessi diritti di chi in un determinato paese è nato e cresciuto. La loro *personalità giuridica*, dunque, non è equivalente a quella dei *cittadini*. Vediamo qui la frattura fra *persona fisica* e *persona giuridica*. Come spiega L. Ferrajoli nella “tradizione giuridica si è sempre distinto, accanto allo *status civitatis* (o cittadinanza), lo *status personae* (o personalità o soggettività giuridica)” (FERRAJOLI, 1994, p. 264-265). Il concetto stesso di *persona*, d’altro canto, è un concetto occidentale, come quello di diritto. E i diritti sono oggi concepiti, anzitutto, come diritti soggettivi, dei singoli. La frattura – di stampo cartesiano – all’interno dell’essere umano fra una componente biologica e una componente coscienziale-spirituale (cioè fra *bíos* e *lógos*) è d’altronde una costante della tradizione occidentale. I *soggetti di diritto* sono appunto coloro che hanno una personalità giuridica, uno status che garantisce loro condizioni che non sono date per scontato. Il soggetto di diritto della modernità è protagonista del diritto, è una personalità libera e cosciente.⁴ La concezione giuridica moderna – come spiega R. Esposito, ha da tempo stretto un nodo

tra la categoria di persona e quella di soggetto di diritto in una modalità che fa del primo termine la condizione di pensabilità del secondo e viceversa: per rivendicare quelli che hanno assunto il nome di diritti soggettivi – alla vita, al benessere, alla dignità – bisogna essere preventivamente entrati nel recinto della persona, così come, all’inverso, essere persona significa godere di per sé di quei diritti (ESPOSITO, 2007, p. 5).

I greci distinguevano fra *zoé* – “il semplice fatto di vivere comune a tutti gli esseri viventi (animali, uomini o dèi)” – e *bíos* – la “forma o maniera di vivere propria di un singolo o di un gruppo” (ESPOSITO, 2007, p. 3). Anche il dispositivo moderno della persona comunica una differenza fra il corpo e lo spirito, fra la componente biologica da un lato e la coscienza, la morale, la responsabilità dall’altro. La persona sta a fondamento anche della *dignità*, che viene di conseguenza intesa come qualcosa che non riguarda solamente il corpo: una vita non è degna di essere vissuta, secondo molti, solo in quanto tale, in quanto sussistenza biologica.

Siamo allora di fronte dunque a quello che potremmo chiamare un “processo di spersonalizzazione del corpo” che, portato alle estreme conseguenze, potrebbe anche condurre alla conclusione che non tutti gli esseri umani possono essere *persona*, come pure che la condizione di *persona* non sia esclusiva degli esseri umani (SINGER, 2000). Diverrebbe anche possibile pensare che si può essere persone a fasi alterne, a seconda di condizioni specifiche e temporanee. Sempre per P. Singer, ad esempio, *persona* è solamente l’adulto in salute: il feto è infatti non-persona, l’infante è quasi-persona, semi-persona il vecchio, non-più-persona chi si trova in stato vegetativo, anti-persona lo stolto.⁵

³ Cfr. *DIZIONARIO ETIMOLOGICO ON-LINE etimo.it*: “Straniero”. Url: <<https://www.etimo.it/?term=straniero>>.

⁴ Su questo si vedano, fra gli altri, Orestano, R. *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto. Linee di una vicenda concettuale*. *Jus*, anno XI, p. 149-196. 1950 e Habermas, J. *Fatti e norme*. Milano: Guerini e Associati, 1996 (Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992).

⁵ Peter Singer arriva ad affermare che un neonato non ha un diritto alla vita, se tale diritto viene basato sulla capacità di voler continuare a vivere e su quella di vedere se stessi come soggetti mentali continui. Allo stesso modo, se si intendono le persone come “agenti morali” (secondo la concezione di H. T. Engelhardt), il genere umano può essere “suddiviso da soglie di personalità che includono in maniera piena solo gli individui adulti in buona salute, dotati di coscienza e dunque capaci di autoderminazione” (ESPOSITO, 2014, p. 32).

3 “Persone” e “Non-persone”

Queste considerazioni sono essenziali per inquadrare lo statuto dei migranti da un punto di vista che non sia soltanto strettamente giuridico. L’individuo moderno – in quanto persona e soggetto di diritto – nei confronti dell’*altro*, all’estraneo (il quale quindi rappresenta un’incognita, e dunque anche potenziale pericolo), si trova di fronte alla scelta se accoglierlo o meno: non è certamente obbligato. L’accoglienza è infatti un valore, che può ispirare azioni di solidarietà, politiche da parte delle istituzioni. Ma non è un diritto. Gli stranieri, i migranti, sono sottoposti a tale condizione: quando si presentano a una frontiera, non sanno se potranno essere accolti (e se sì come) oppure se verranno respinti. La domanda da farsi, a questo punto, è se la condizione di migrante venga intesa – o meno – quale quella di *persona*, nel senso finora delineato, e quindi di soggetto di diritto.

Il sociologo italiano A. Dal Lago ha parlato a tal proposito della categoria di *non-persona*:

sono le norme relative alla cittadinanza che fanno di qualcuno una persona, e non viceversa. [...] tali norme non dipendono da alcuna necessità metasociale, non discendono dal cielo, né sono iscritte in qualche tipo di codice naturale, ma sono scaturite dalla nostra stessa società. [...] qualcuno, un essere umano, è persona solo se la legge glielo consente, indipendentemente dal suo essere persona di fatto (DAL LAGO, 2004, p. 207).

La *persona* è dunque “l’insieme degli attributi sufficienti a fare di un essere umano un uomo tra gli altri uomini” (p. 208), un essere in grado di agire nel contesto sociale e che viene riconosciuto dai suoi simili. La *non-persona* non gode di tale condizione. Suscettibili di rientrare in questa categoria sono “gli stranieri giuridicamente e socialmente illegittimi (migranti regolari, irregolari o clandestini, nomadi, profughi)” (p. 213): ad essi si tende a pensare, infatti, a partire da cosa *non sono* rispetto alle nostre categorie abituali. Cioè a partire dalla loro supposta *differenza*.

Ma proprio il pensare l’altro a partire da questa differenza è ciò che lo spersonalizza, che impedisce di concepirlo quale soggetto, e che invece incoraggia una visione indistinta, astratta, generica. Invece delle singolarità, delle identità plurali, tante “quante sono le appartenenze di soggetti che si trasformano nel corso della loro esperienza” (p. 164), ci si rappresentano moltitudini. I singoli, al massimo, vengono visti in base a categorie, ad etichette (ad esempio “il criminale, il povero, il clandestino, l’abusivo, il nomade”), che riproducono la differenza *noi/loro* e riconfermano la distanza di un ““estraneo” che pretende di vivere tra noi e che quindi va espulso” (p. 224). Si tratta di meccanismi noti, studiati dall’antropologia.⁶

Come risultato si ha dunque la costruzione di un doppio regime giuridico fra inclusi ed esclusi, che squalifica gli stranieri. L’esclusione non si limita al diritto, ma agisce in tutti gli ambiti della realtà sociale: ai processi burocratici, sociali, culturali, cognitivi, “mediante i quali un essere umano viene privato della sua umanità e trasformato in altro o in una pura negazione” (p. 221).

⁶ “In realtà, la cultura o l’etnicità dei migranti esiste soprattutto come effetto di un processo di costruzione e di etichettamento delle società di immigrazione, che trasformano i migranti in etnie, comunità o subculture nella misura in cui li vogliono identificare, stratificare e controllare. [...] si ipostatizzano le differenze e si scava un solco tra noi e loro” (p. 169). “I migranti “esistono solo in quanto “altri”, frammenti di altre culture o religioni, ma non in quanto soggetti che fanno qualcosa in determinate condizioni” (p. 170).

Un altro contributo appare rilevante è quello del sociologo tedesco N. Luhmann, che pone la distinzione fra *persone incluse* e *corpi esclusi*. Si tratta – in breve – di una caratteristica della modernità e della *società-mondo* (*Weltgesellschaft*) che ne è espressione. Una realtà sempre più unica – società appunto al singolare, e non più distinte società nazionali – in cui il peso della sovranità degli Stati tende progressivamente a decrescere, mentre i flussi comunicativi e l’economia tendono al contrario ad abbracciare l’interno pianeta. Il tutto all’insegna dell’incertezza e della contingenza. Non si tratta solo della *liquidità* (ovvero di continua possibilità di trasformazione, di mutevolezza: delle istituzioni come degli individui; di individualizzazione, dell’affermazione della dimensione della progettualità):⁷ contingenza significa possibilità di essere altrimenti, complessità elevata, impossibilità di descrizioni univoche (policontestualità). In base a tale concettualità, nella distinzione *persone/corpi* le prime sono enti – più esattamente: *forme* – punti di riferimento per la comunicazione: sono referenze che permettono agli individui di *partecipare* nel contesto societario. Cioè non basta “essere un corpo” – un essere umano – per essere incluso nei vari *sistemi di funzione*, ovvero nei differenti ambiti in cui i singoli possono partecipare nella società moderna. Economia, politica, arte, educazione, ecc.: in tutti i contesti il singolo è coinvolto se sussistono quelle condizioni che gli permettono di prendere parte all’*interazione*, alla *comunicazione* e alle *organizzazioni*, che sono le operazioni caratteristiche dei sistemi sociali. La persona è dunque una *forma*, un costrutto, una finzione, che permette la *partecipazione* e la *socializzazione* dell’individuo, che così può essere osservato e può osservare gli altri: un individuo che è – solamente ora, nella modernità – unico, specifico ed autonomo (BARALDI, 1999).⁸ E che può essere tale solo comunicando. Non semplicemente rimanendo vivo, in senso strettamente biologico. Abbiamo dunque da un lato le *persone* incluse (nella comunicazione) e dall’altro i *corpi* (da questa) esclusi: è la condizione chi, ad esempio, non è istruito, non ha potere d’acquisto, non ha i presupposti per poter avviarsi ad una carriera.⁹ I corpi rimangono dunque esclusi dalla comunicazione: ridotti alla “percezione di sé e degli altri”, rappresentano “un’esistenza che tenta solo di resistere sino al giorno dopo” (LUHMANN, 1999, p. 124).¹⁰

⁷ “la vita liquida moderna è una ripetizione quotidiana della transitorietà universale. Nulla al mondo è destinato a durare, figuriamoci poi a durare per sempre. Gli oggetti utili e indispensabili di oggi, con pochissime eccezioni, sono i rifiuti di domani. Nulla è veramente necessario, nulla è insostituibile. Tutto nasce con il marchio della morte imminente; tutto esce dalla catena di produzione con incollata un’etichetta che indica la data entro la quale va usato” (BAUMAN, 2005, p. 120).

⁸ *Partecipazione e socializzazione* non erano possibili nelle forme societarie precedenti: prima, per fare un esempio, la condizione di nascita – con l’appartenenza ad una specifica classe, ad esempio – risultava determinante. Nella teoria di Luhmann è tramite la *persona* che il problema della *doppia contingenza* viene risolto. Su questo si veda anche Corsi, G. Inclusion. La società osserva l’individuo. *Teoria sociológica*, 1, p. 279-301, 1993.

⁹ “La società quindi non offre più uno status sociale che definisce ciò che l’individuo “è” in termini di origini e di qualità. L’inclusione è resa dipendente da opportunità di comunicazione altamente differenziate, che non possono essere più coordinate tra loro in maniera sicura e soprattutto duratura” (LUHMANN, 1997a, p. 625. *Traduzione nostra*).

¹⁰ In questo senso c’è il rischio che in futuro la differenza fra persone e corpi diventi sempre più importante e vincolante: da un lato le persone, dall’altro i corpi: “The worst imaginable scenario might be that the society of the next century will have to accept the metacode of inclusion/exclusion. And this would mean that some human beings will be persons and others only individuals; that some are included into function systems for (successful or unsuccessful) careers and others are excluded from these systems, remaining bodies that try to survive the next day” (LUHMANN, 1997b, p. 76).

Il punto importante è che solo le *persone* sono legittimate a mostrare *pretese*, ovvero pretese di inclusione (nella società e nei suoi sistemi di funzione). Pretese che crescono progressivamente, come si vede in particolare nel diritto, con le richieste di diritti sempre più ampi, a vantaggio di un numero sempre maggiore di individui, e in ambiti sempre più numerosi. Fra queste ci sono naturalmente anche quelle relative alla salute.¹¹

Solo le *persone* dunque – lo si vede ancora una volta – sono titolari di diritti. Che possono rivendicare. Ma quali pretese possono presentare i migranti, cioè proprio coloro che – spinti dalla necessità di sopravvivenza – sono privi anzitutto di quello status giuridico che ne legittima l'esistenza stessa all'interno di un contesto specifico diverso da quello di origine? Torniamo dunque alla questione iniziale. La tesi – in base alla ricostruzione qui proposta – è che i migranti vengano generalmente intesi appunto come *non-persone*, come *corpi* esclusi. Forse addirittura, come si dice oggi, quali vite di scarto (BAUMAN, 2005).¹²

4 Flussi Migratori Odierni: qualche dato

Dopo questo inquadramento teorico, proviamo ad osservare, per quanto sommariamente, il “fenomeno vivo” delle migrazioni contemporanee, per averne una minima rappresentazione. Si potrebbero fare molti esempi: limitiamoci a qualche numero a livello globale e a cenni al contesto europeo.

In tutto il mondo, secondo il dossier ONU sull'immigrazione presentato nel 2017, sono 258 milioni le persone che vivono in un paese straniero. Sono il 18% in più rispetto al 2010 (quando erano 220 milioni). Nel 2000 la stima era di 173 milioni: l'incremento è dunque del 49%. Di questi 258 milioni, nel 2016 il numero dei rifugiati era di 26 milioni: la Turchia che ne ospita 3 milioni, a causa soprattutto della guerra in Siria e dell'instabilità generale in Medio Oriente.¹³

L'Italia, per ragioni geografiche, rappresenta una delle principali “porte” di accesso al continente europeo. Entrare non è facile: non a caso l'espressione “Fortezza Europa”, impiegata all'epoca del Terzo Reich, è stata ripresa negli anni recente proprio per riferirsi all'ambito dell'immigrazione.¹⁴ Secondo l'OIM, l'Italia ha ricevuto alle sue frontiere almeno 155mila stranieri nel 2015 e 181mila nel 2016. La stessa fonte stima che in tutta Europa nel 2017 siano entrate 186mila persone solo via mare. La maggioranza di esse sono arrivate sulle coste italiane. Nel 2018, fino al 21 marzo, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) offre il dato di 13122 arrivi.

¹¹ “Non c'è dubbio che le pretese di salute siano continuamente aumentate assieme alle prestazioni della medicina. [...] una volta realizzati gli scopi primari o se momentaneamente non si può fare di meglio, si va a cercarne altri” (LUHMANN, 2015, p. 52). In questo modo ci si trova di fronte ad una “semantica del benessere illimitato” (p. 55-56).

¹² Anche Papa Francesco, peraltro, parla ormai da tempo di una diffusa “cultura dello scarto”.

¹³ (2017). *Migranti, il dossier Onu: nel mondo sono 258 milioni. Aumento del 49 per cento dal 2000*, “repubblica.it”, 19/12/2017. Url: <http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2017/12/19/news/migranti_il_dossier_onu_nel_mondo_sono_258_milioni_aumento_del_49_per_centto_dal_2000-184550020/>.

¹⁴ Si veda ad esempio (2006). *Autonomous rear Entrances to Fortress Europe?!*, indymedia.org.uk, 1/10/2006. Url: <<https://www.indymedia.org.uk/en/2006/10/352363.html>>.

5 Politiche Europee e Legislazione Italiana

Di recente, non sono mancate le critiche alle recenti politiche della Comunità europea riguardo i flussi migratori in entrata. In particolare riguardo l'accordo stipulato fra l'Unione Europea e la Turchia il 18 marzo 2016, che ha permesso la chiusura della cosiddetta "rotta balcanica", che collegava la Turchia con l'Europa nordoccidentale (attraverso Grecia, Macedonia, Serbia, Ungheria, Austria e gli altri paesi dei Balcani); e riguardo il cosiddetto "*Hotspot Approach*" adottato dal Consiglio europeo nel settembre del 2015 (con due Decisioni prive di valore legislativo: la n. 1523 del 14 settembre 2015 e la n. 1601 del 22 settembre dello stesso anno, adottate nel quadro dell'Agenda europea sull'immigrazione approvata il 10 maggio del 2015 dopo il naufragio del 18 aprile dello stesso anno, nel quale, a sud di Malta, persero la vita più di 800 persone). *Questo approccio – oltre ad una militarizzazione delle frontiere, con la creazione di una guardia di frontiera e costiera europea – dispone la creazione nei luoghi dello sbarco di centri in cui effettuare la registrazione e l'identificazione delle persone sbarcate, il ricollocamento dei migranti all'interno dell'Unione in base a un sistema di quote, e si fonda sulla divisione dei migranti in due categorie: i cosiddetti "migranti economici" e i "profughi" meritevoli di protezione umanitaria in quanto in fuga da guerre e persecuzioni. Così mentre siriani ed eritrei (nazionalità a cui è riconosciuta una protezione nel 75% dei paesi europei) hanno diritto ad essere "ricollocati", a tutti gli altri non resta che tentare la domanda d'asilo. Anche se scappano dalla guerra in Libia, da quella in Afghanistan, o fuggono da governi dittatoriali. Occorre tenere conto che in Italia nei primi sei mesi del 2016 le domande d'asilo sono aumentate del 60%.*¹⁵

L'Italia ha iniziato a dotarsi di strumenti legislativi riguardanti l'immigrazione da oltre trent'anni. La prima legge è la n. 943/1986.¹⁶ Poi la legge n. 39/1990,¹⁷ quindi la n. 40/1998 ("Turco-Napolitano"): quest'ultima rappresenta la prima legge sull'immigrazione di tipo sistematico, non approvata in circostanze emergenziali, ed ha esteso le cure sanitarie di base anche agli immigrati clandestini.¹⁸ La legge n. 189/2002 ("Bossi-Fini") si segnala per il suo carattere repressivo: in particolare con l'introduzione della rilevazione delle impronte digitali per tutti gli stranieri ed il reato di "permanenza clandestina".¹⁹ Infine il decreto legge n. 13 del 2017 (convertito nella legge n. 46/2017), che ha eliminato il grado di appello per i richiedenti asilo.²⁰

¹⁵ Cfr. (2016). *Più domande d'asilo respinte in Italia nel 2016*, "Internazionale.it", 16 novembre 2016. Url: <<https://www.internazionale.it/notizie/2016/11/16/italia-migranti-rifugiati-asilo>>.

¹⁶ Con disposizioni sul ricongiungimento familiare e in materia di soggiorno turistico e di studio, e la dichiarazione della piena uguaglianza (formale) fra lavoratori italiani e stranieri.

¹⁷ Cosiddetta "legge Martelli", che ha abbinato la programmazione quantitativa dei flussi di ingresso ad una fase repressiva, con disposizioni di carattere penale, come la procedura per l'espulsione degli stranieri socialmente pericolosi e gli irregolari.

¹⁸ Questa legge ha disposto l'ampliamento e la definizione della programmazione dei flussi migratori, la previsione di ingresso per ricerca di lavoro, la costituzione di una carta di soggiorno per stabilizzare i residenti di lungo periodo. Tuttavia ha anche aumentati i casi nei quali l'"irregolare" espulso poteva essere passibile di "accompagnamento alla frontiera", ed ha istituito i centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPT) per trattenere ed identificare gli immigrati ed eventualmente espellerli.

¹⁹ Oltre che con l'accorciamento da 3 a 2 anni della durata dei permessi di soggiorno, il maggior peso ai CPT e all'accompagnamento alla frontiera.

²⁰ Ha inoltre limitato il contraddittorio per i ricorsi contro i dinieghi di status adottati dalle Commissioni territoriali; ha istituito 26 Corti specializzate in materia di immigrazione tramite ampliamento di competenze delle già esistenti Corti di appello; ha previsto procedure più snelle per il riconoscimento della protezione internazionale e dell'espulsione degli irregolari, ed innalzato il periodo massimo di trattenimento dei migranti all'interno dei Centri preposti. Una disciplina distinta è stata approvata per i minori non accompagnati (legge n. 47/2017).

Questa legge è stata oggetto di molte critiche. Lo è stato anche l'accordo (stipulato il 2 febbraio 2017) con la Libia per il "contrasto dell'immigrazione illegale": esso prevede il finanziamento da parte dell'Italia di infrastrutture per il contrasto dell'immigrazione irregolare, la formazione del personale e la fornitura di assistenza tecnica alla guardia costiera e alla guardia di frontiera libica.²¹

Come conseguenza di queste politiche, c'è la tendenza non solo alla delegittimazione dell'immigrazione, ma alla sua criminalizzazione: prendere le impronte digitali ai migranti, e soprattutto fare dell'"immigrazione clandestina" un reato, contribuiscono a formare l'idea che spostarsi, migrare, non solo non sia un diritto, ma sia anzi improprio, illegittimo. "Criminalizzazione dell'immigrazione" è un'espressione coniata da qualche tempo nelle scienze sociali. La regolamentazione dell'immigrazione tende dunque a passare dall'ambito amministrativo e civilistico a quello penale, mentre in precedenza il diritto di entrare in un paese veniva negato solo a chi aveva alle spalle una storia criminale.²² In realtà non solo i migranti rischiano di essere perseguitati dalla legge, ma anche chi li aiuta, come dimostrano alcuni recenti casi di cronaca. Pochi giorni fa infatti una guida alpina francese è stata messa sotto inchiesta dalla magistratura di Briançon per aver soccorso una donna migrante, incinta all'ottavo mese, che assieme alla sua famiglia stava tentando di attraversare il confine tra Italia e Francia. Un'altra donna, respinta al confine fra Italia e Francia dagli agenti francesi, è poi morta a Torino dando alla luce il suo bambino. Sempre in Italia un'organizzazione che si occupa del soccorso in mare ai migranti, è indagata dalla procura di Catania per il reato di associazione a delinquere.²³

In Italia il Senato (attraverso la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani) ha messo in luce le criticità degli approcci più recenti, secondo cui

Coloro i quali non presentano richiesta di protezione internazionale, vengono considerati "migranti economici" e devono essere rimpatriati in quanto non in possesso dei requisiti necessari per rimanere regolarmente sul territorio europeo (SENATO, 2017, p. 13).

²¹ Cfr. (2017). <http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/>. Sotto accusa è finito in più occasione il comportamento delle forze dell'ordine libiche: "Il 6 novembre una nave dell'ong tedesca Sea Watch, durante una delle operazioni di soccorso a 30 miglia dalle coste libiche, ha documentato e denunciato la condotta violenta dei guardacoste libici verso i migranti appena soccorsi. Durante l'operazione, i libici non hanno calato i gommoni per il salvataggio, hanno lasciato annegare un uomo in mare e hanno ostacolato l'intervento della nave dell'ong tedesca. [...] L'episodio non è un caso isolato: da tempo le organizzazioni non governative che operano nel Mediterraneo hanno documentato una condotta aggressiva della guardia costiera libica verso gli altri mezzi di soccorso. Il 18 maggio la stessa ong tedesca, la Sea Watch, aveva denunciato alla Corte penale internazionale dell'Aja di essere stata speronata dalla guardia costiera libica, mentre stava per eseguire un salvataggio. I guardacoste avevano aperto il fuoco contro un peschereccio carico di migranti e poi avevano riportato i migranti in Libia." (CAMILLI, 2017).

²² Con l'espressione "criminalization of immigration law" si è voluto dunque indicare la convergenza fra leggi sull'immigrazione e sistema penale, fino alla creazione di un sistema di controllo sociale risultante da tale processo (Miller, 2003, pp. 611-666). Nello specifico rispetto alle politiche negli Usa, cfr. Stumpf, J. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review*, 56, n. 2, p. 367-419, 2006. "Immigration law today is clothed with so many attributes of criminal law that the line between them has grown indistinct. Scholars have labeled this the "criminalization of immigration law." (p. 381).

²³ Cfr. Gatti, F. Se il cuore diventa un crimine. *La Repubblica*, p. 18, 20 marzo 2018 e Castagneri, L. Torino, respinta al confine incinta migrante muore dopo parto. *corriere.it*. Url: <http://www.corriere.it/cronache/18_marzo_23/torino-respinta-confine-incinta-migrante-muore-parto-e9dcd534-2ecb-11e8-bf8b-26a1a7e4d9dd.shtml>.

Nello stesso documento viene anche ricordata l'ambiguità degli *hotspot* stessi, la cui natura giuridica resta da definire, e viene definito deficitario e fallimentare l'approccio su di essi fondato. Inoltre, per quanto riguarda l'assistenza sanitaria dei trattenuti, viene sottolineata

la difficoltà di rapporti del trattenuto col medico, percepito come custode, e la conseguente mancanza di fiducia da parte del paziente. Continuano a essere frequenti gli episodi di autolesionismo così come è elevato il numero di persone che assumono psicofarmaci, senza avere una adeguata assistenza psichiatrica (p. 36).

6 Diritto Alla Salute Per I Migranti?

Proprio riguardo il diritto alla salute, uno dei diritti più "essenziali", vale la pena notare che in ambito internazionale non mancano affermazioni di tale diritto per i migranti. Ci si può rifare, in questo senso, alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, 1948), all'art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che riconosce "il diritto di ognuno al godimento del più alto standard possibile di salute fisica e mentale",²⁴ alla Carta Sociale Europea, e all'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, secondo cui "ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali".²⁵

Per quanto riguarda l'Italia, oltre allo specifico art. 32 della Costituzione, i "Livelli essenziali di assistenza – Lea"²⁶ prevedono specifici articoli (n. 62 e n. 63) riferiti ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea, nei quali viene stabilito che "il Servizio sanitario nazionale garantisce ai cittadini stranieri", anche a quelli "non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali". Particolare attenzione è data alla "tutela sociale della gravidanza e della maternità", rispetto alle quali viene stabilita la "parità di trattamento con le cittadine italiane", "la tutela della salute del minore", le vaccinazioni, "gli interventi di profilassi internazionale", "la profilassi, la diagnosi e cura delle malattie infettive". Tali prestazioni devono essere fornite "senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti".²⁷

Inoltre va richiamata, fra le altre, la sentenza n. 252/2001 della Corte Costituzionale, che ha affermato la presenza di

un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto.²⁸

²⁴ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. G.A.O.R (No. 16), U.N. Doc. A16316 [1966].

²⁵ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. Url: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=cele-x%3A12012P%2FTXT>>.

²⁶ Affermati con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 12 gennaio 2017: Gazzetta Ufficiale n. 65 del 18 marzo 2017. Supplemento ordinario n.15.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Url: <<http://www.giurcost.org/decisioni/2001/0252s-01.html>>.

Rispetto a quanto è stabilito sulla carta, esiste – come è stato notato – un problema relativo all’“equità nell’accesso degli immigrati ai servizi sanitari”, con “difficoltà giuridico legali prevalentemente legate allo status”, a problemi economici, agli aspetti burocratico-amministrativi (come il mancato possesso del Codice Fiscale, per esempio), a quelli organizzativi (orari, genere del medico), oltre a “difficoltà linguistiche e comunicative”²⁹. Una barriera non indifferente è rappresentata poi dalla mancata conoscenza da parte dei migranti stessi non solo del funzionamento dei servizi di salute, ma anche e soprattutto dei diritti a cui sono titolati (DI GIROLAMO, 2012, 2013).

Tornando in ambito internazionale, rispetto al lavoro ancor da fare per garantire un effettivo diritto alla salute ai migranti, i suggerimenti non mancano: la già citata *International Organization for Migration* (IOM), ha fornito delle raccomandazioni relative all’accesso ai servizi sanitari per i migranti.³⁰ Oltre alla copertura sanitaria universale ed equa, si parla – fra le altre cose – della necessità di garantire “l’accesso completo a tutte le forme di assistenza primaria a disposizione dei cittadini”, di tenere “in considerazione la crescente quantità di prove che evidenziano come limitare l’accesso alle cure primarie costa più soldi di quanti se ne spendano con l’assistenza tempestiva”, oltre alla raccomandazione di vietare esplicitamente “la segnalazione da parte di operatori sanitari agli organi di polizia o alle autorità sull’immigrazione”.

7 Migranti ‘Economici’ Come Non-Persone

A questo punto sembra possibile affermare che se da un lato i diritti – compreso quello alla salute – siano affermati sulla carta anche per i migranti, la criminalizzazione del fenomeno dell’immigrazione ed il concetto di “migranti economici” costituiscano ostacoli alla loro piena realizzazione.

Dipingere l’immigrazione “non richiesta” come ingiustificata, illegittima, come una pratica illegale, si rivela infatti un atteggiamento che giustifica l’esclusione dei migranti dal diritto alla salute (ILLINGWORTH; PARMET, 2015). Non solo il concetto di “migranti economici” sembra un tentativo di nascondere la mancanza, a livello internazionale, di una “buona strategia per gestire i nuovi arrivati” (BAUMAN, 2002, p. 112-113) e l’assenza di una rete istituzionale globale. Tuttavia dividere i migranti in due categorie, una legittima e l’altra no, non può che deligitimare le richieste di diritti. Compreso quello alla salute. Il quale dovrebbe essere visto, oltre che quale diritto soggettivo, *anche* come diritto sociale collettivo, e dunque bene pubblico. Altrimenti non è possibile apprezzarne appieno il potenziale, né è possibile affermarlo realmente. Infatti tale diritto mostra un’interconnessione – quasi un’unità – fra i membri del genere umano: basti pensare ai pericoli delle pandemie ed alle difficoltà create da un basso tasso di diffusione delle vaccinazioni. Dunque non riconoscere il diritto alla salute di tutti, migranti compresi, ha conseguenze anche sulla sua affermazione a vantaggio dei cittadini legittimi³¹.

²⁹ *Equità nell’accesso degli immigrati ai servizi sanitari*. Url: <<http://www.disuguaglianzedisalute.it/equitanelaccesso-degli-immigrati-ai-servizi-sanitari/>>.

³⁰ Si tratta del documento intitolato *Recommendations on access to health services for migrants in an irregular situation: an expert consensus* (Url: <<http://equi-health.eea.iom.int/index.php/9-uncategorised/336-expert-consensus>>).

³¹ “Although we believe that immigrants have right to health entitlements by virtue of their humanity, they may also have them because their health helps insure the health of citizens. Put differently, the right to health of citizens cannot be fully realized without also respecting immigrants’ right to health” (ILLINGWORTH; PARMET, 2015).

In base alla tesi sostenuta attraverso la riflessione sulla *persona* – passando in questo modo dall’ambito della teoria sociologica a quello della teoria critica, e dunque dalla *sociologia* ai *problemi sociali* – l’obiettivo di fondo da perseguire potrebbe essere formulato come segue: riconoscere a tutti – anche ai migranti, al di là del paese di provenienza – lo status di *persona*, lottando contro l’idea che i diritti siano definiti anzitutto dall’appartenenza a una comunità specifica, in sostanza dalla *membership* politica. Ciò porta a difficoltà note, già messe in luce da tempo da H. Arendt. La filosofa ha spiegato infatti che proprio nel momento in cui un essere umano non è nient’altro che tale – un *corpo* e non una *persona* – sembra perdere le qualità che spingono gli altri a trattarlo come un proprio simile (ARENDR, 1999). Quelli che vengono esclusi dalla cittadinanza, trovandosi ai margini del diritto, non contano più nulla, e

appartengono alla razza umana allo stesso modo che degli animali a una determinata specie animale. Il paradosso è che la perdita dei diritti umani coincide con la trasformazione in uomo generico [...] e in individuo generico, rappresentante nient’altro che la propria diversità assolutamente unica, spogliata di ogni significato perché privata dell’espressione e dell’azione in un mondo comune (p. 418).

È proprio la criminalizzazione di chi non ha cittadinanza che mette in luce il paradosso: quando delinquono, gli apolidi ricevono infatti un trattamento migliore rispetto alla loro condizione normale. Solo come violatori della legge, infatti, ottengono protezione da essa attraverso le garanzie tradizionalmente riconosciute a chi è accusato di un crimine.

Da ultimo, sembra possibile sostenere che la nozione stessa di *persona*, non solo appare incapace di “di unificare diritto e umanità”, ma sembra anzi responsabile della loro separazione, proprio perché crea una scissione “tra soggetto di ragione, di volontà e dunque anche di diritto e uomo come essere vivente” (ESPOSITO, 2007, p. 106). Si tratta di una separazione non solo all’interno dell’essere umano (fra una parte razionale, volontaria e, appunto, personale ed una parte animale) ma anche politica, “all’interno del genere umano” (p. 111), che depotenzia la definizione stessa di diritti umani, in quanto

la persona sta sempre al di là del corpo vivente che essa abita. [...] Potremo parlare di diritti umani – ricostituire il rapporto tra diritto e vita – non quando saremo entrati tutti nel regime della persona, ma quando lo avremo definitivamente lasciato alle nostre spalle (p. 107-108).

8 Bibliografia

- AAVV. *Relatório Parcial: Direito à saúde e democracia sanitária: pontes para a cidadania*. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, 2012.
- ARENDR, H. *Le origini del totalitarismo*. Torino: Edizioni di Comunità, 1999. (The Origins of Totalitarianism. New York: Harcourt, Brace & World. 1966 (1951)).
- BARALDI, C. *Il disagio della società*. Origini e manifestazioni. Milano: Franco Angeli, 1999.
- BAUMAN, Z. *Vite di scarto*. Roma-Bari: Laterza, 2005. (Wasted lives. Modernity and its Outcasts. Cambridge-Oxford: Polity Press & Rackwell Publishing Ltd., 2004).
- _____. *La società sotto assedio*. Roma-Bari: Laterza. 2002. (Society under Siege. Cambridge-Oxford: Polity Press-Blackwell Publishers. 2002).
- BOBBIO, N. *L’età dei diritti*. Torino: Einaudi, 1997.
- CORSI, G. Inclusion. La società osserva l’individuo. *Teoria sociológica*, 1, p. 279-301, 1993.
- DAL LAGO, A. *Non-persone*. L’esclusione dei migranti in una società globale. Milano: Feltrinelli, 2004.

- DI GIROLAMO, C. *Disuguaglianze di salute e di accesso ai servizi sanitari nella popolazione immigrata*. Uno studio di coorte nell'area metropolitana di Reggio Emilia. Bologna. Tesi di specializzazione, Scuola di Specializzazione in Igiene e Medicina Preventiva, Università di Bologna. A. A., 2012/2013.
- ESPOSITO, R. *Le persone e le cose*. Torino: Einaudi, 2014.
- _____. *Terza persona*. Politica della vita e filosofia dell'impersonale. Torino: Einaudi, 2007.
- ESPOSITO, R.; RODOTÀ, S. La maschera della persona. *MicroMega*, 3, p. 105-115, 2007.
- FERRAJOLI, L. Dai diritti del cittadino ai diritti della persona. In: A CURA DI ZOLO, D. (Org.). *La cittadinanza*. Appartenenza, identità, diritti. Roma-Bari: Laterza, 1994. p. 263-292.
- FERRONE, V. Diritti umani o diritti dell'uomo. *Il Sole 24 Ore.*, p. 23, 17 aprile 2016.
- ILLINGWORTH, P.; PARMET, W. The Right to Health: Why It Should Apply to Immigrants. *Public Health Ethics*, volume 8, issue 2, 1, p. 148-161, 2015. Url: <<https://doi.org/10.1093/phe/phv007>>.
- LUHMANN, N. Inflazione di pretese nel sistema delle malattie: una presa di posizione dal punto di vista della teoria della società. In: CORSI, G. (Org.). *Salute e malattia nella teoria dei sistemi*. A partire da Niklas Luhmann. Milano: Franco Angeli, 2015. (Anspruchsinflation im Krankheitssystem: Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht. In: HERDER, Dorneich Ph.; SCHULLER, A. (Org.). *Die Anspruchsspirale*. Stoccarda, 1983. p. 28-49).
- _____. Oltre la barbarie. *Sociologia e politiche sociali* 3, p. 117-128, 1999. (Jenseits von Barbarei. In: MILLER, M.; SOEFFNER, H. G. (Org.). *Modernität und Barbarei*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996. p. 219-230).
- _____. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997a.
- _____. Globalization or World society: How to conceive of modern society?. *International Review of Sociology* 7, Issue 1, p. 67-79, 1997b.
- MILLER, T. A. Citizenship and Severity: Recent Immigration Reforms and the New Penology. *Georgetown Immigration Law Journal* 611, vol. 17, p. 611-666, 2003. Url: <<https://digitalcommons.law.buffalo.edu/articles/408>>.
- OESTREICH, G. *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*. Roma-Bari: Laterza. 2001. (Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß. Berlin: Duncker & Humblot, 1978 (1966)).
- SENATO della Repubblica Italiana. 2017. Url: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/cie_rapporto_aggiornato_2_gennaio_2017.pdf>.
- SINGER, P. *Scritti su una vita etica*. Milano: Net, 2004. (Writings on an Ethical Life. New York: Ecco Press, 2000).
- STUMPF, J. The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review* 56, n. 2, p. 367-419, 2006.