



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

14  
2020

# QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

POPOLAZIONE MIGRANTE

Atti del convegno multidisciplinare  
Taranto, 24 maggio 2019

a cura di  
GIUSEPPE LOSAPPIO



EDJ ZIONI  
SGE

ISBN: 9788894503050

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Claudia Capozza - Adriana Schiedi - Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio\*(in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante.

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)  
Federica Monteleone, Danila Certosino,  
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture  
Convento San Francesco Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy e-mail:  
quaderni.dipartimentojonico@uniba.it telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595  
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>



14  
2020 QUADERNI  
DEL DIPARTIMENTO JONICO

POPOLAZIONE MIGRANTE

Atti del convegno multidisciplinare  
Taranto, 24 maggio 2019

a cura di  
Giuseppe Losappio



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data  
1 luglio 2020  
dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi  
giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"  
dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
e messo in linea sul sito [https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-  
giuridici-ed-economici/edizioni-digitali](https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali)  
ed è composto di 120 pagine.  
Si ringraziano per la preziosa collaborazione  
la dott.ssa Filomena Pisconti e la studentessa Maria Di Maggio

ISBN 9788894503050

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO  
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

**Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico**

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

**Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico**

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

**Art. 3. Direttori delle Collane**

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

#### **Art. 4. Comitati scientifici**

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

#### **Art. 5. Comitati Direttivi**

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

#### **Art. 6. Comitato di Redazione**

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

#### **Art. 7. Procedura di referaggio**

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

### **Art. 8. Proposta di pubblicazione**

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.





# INDICE

## PRESENTAZIONE

GIUSEPPE LOSAPPIO <i>Insicurezza marginale e diritto penale dell'immigrazione</i>	14
--	----

## I<sup>a</sup> SESSIONE

FILIPPO BOTTALICO <i>Introduzione</i>	22
--	----

Relazioni

RÉMI PELLET <i>Medici migranti dall'Africa all'Europa: problemi legali e di sanità pubblica</i>	24
--	----

BRUNO NOTARNICOLA, ROSA DI CAPUA, SERENA MASINI, PIETRO A. RENZULLI <i>Flussi migratori e risorse naturali dei paesi del nord Africa</i>	42
--	----

RAFFAELE LAGRAVINESE <i>L'impatto economico delle migrazioni</i>	58
---	----

RICCARDO PAGANO <i>Pedagogia dell'inclusione. Prospettive scientifiche e linee educative</i>	70
---	----

## II<sup>a</sup> SESSIONE

MAURIZIO CARBONE <i>Introduzione</i>	78
---	----

### Relazioni

PAOLO STEFANI <i>Aspetti religiosi e culturali dell'integrazione. integrazione o inclusione? Il ruolo della religione, il ruolo della cultura, il ruolo del diritto</i>	82
--	----

ANTONELLA DE LUCA <i>Il favoreggiamento dell'immigrazione illegale</i>	94
---	----

### Interventi

VALERIO DIOMAIUTO <i>HIV e condizione giuridica dello straniero "irregolare"</i>	102
---	-----

IACOPO IACOBELLIS <i>Occupazione degli immigrati irregolari</i>	108
--	-----

ELEONORA MESSINESE <i>Il reato di mancata ottemperanza all'ordine di esibizione dei documenti da parte dello straniero irregolare</i>	114
--	-----

FILOMENA PISCONTI <i>Profili penalistici del soccorso in mare</i>	116
--	-----

# PRESENTAZIONE



Giuseppe Losappio

## INSICUREZZA MARGINALE E DIRITTO PENALE DELL'IMMIGRAZIONE

Più aumenta *in the fact* la sicurezza, perché cresce la capacità di riconoscere e difendersi dai rischi, più si acuisce l'intolleranza nei confronti dell'insicurezza marginale.

È un fenomeno complesso e sfaccettato. Secondo la psicologia del profondo – per esempio – è una declinazione in parte inedita della «paura della paura», il timore di poter rivivere una minaccia che ha minato la sicurezza, reale o simbolica, non solo della propria vita ma anche delle vite altrui; un sentimento che le dinamiche della comunicazione contemporanea amplificano a dismisura anche fino al punto di stravolgere del tutto la percezione delle minacce concrete e attuali confondendole con rappresentazioni a vario titolo distorte di insidie anche “aliene”, del tutto estranee al vissuto (o persino al vivibile) personale<sup>1</sup>. Così le minacce/paure degli altri si tramutano in paura dell'altro. La sociologia della devianza decodifica questi processi con la nozione di *dangerization* ovvero «la tendenza a percepire ed analizzare il mondo attraverso la categoria della minaccia» che «a volte determina la volontà spesso ossessiva di pervenire alla previsione delle future avversità attraverso percezioni pessimistiche e difensive»<sup>2</sup>.

La dimensione dai contorni indefiniti che trascende l'idea (“buona”, *politically correct*, tecnocratica) della «precauzione», di neutralizzare, contenere il rischio (del rischio) di mega-danni<sup>3</sup>, anche se i meccanismi causali appaiono poco chiari e anche se

---

<sup>1</sup> «Bei Erlebnissen dagegen begegnet man überall sich selbst» («Nei vissuti ... si incontra dappertutto se stessi»): B.C. Han, *Transparenzengesellschaft*, trad. it., Edizioni Nottetempo, Milano 2014, p. 63.

<sup>2</sup> M. Douglas – A. Wildavsky *Dangerization and the End of Deviance: the Institutional Environment*, in *The British Journal of Criminology*, 2000 (40), p. 261 (anche in *Criminology and Social Theory*, a cura di D. Garland – R. Spark, Oxford University Press, 2000). La traduzione citata nel testo è tratta dal Documento introduttivo, in *Pericolosità e giustizia penale*, a cura di M. Pavarini – L. Stortoni, Bonomia University Press, Bologna 2013, p.7

<sup>3</sup> C. Piergallini, *Attività produttive di decisioni in stato di incertezza e diritto penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, Atti del convegno del 20-21 marzo 2009, a cura di Donini M. – Pavarini M., Bonomia University Press, Bologna, 2011, p. 330.

Appare emblematica in tal senso l'osservazione di un astronauta (missione Apollo7) sul mutato atteggiamento della maggiore agenzia spaziale del globo: «Sono cambiate tante cose. Oggi la NASA rispecchia la nostra società. Non si vuole più avere rischi in tutto quello che si fa. Ma il rischio non lo si può eliminare, si può solo gestirlo. Non c'è mai sicurezza assoluta quando esplori l'ignoto. L'esploratore deve saper sfidare anche la morte. Oggi la NASA invece vuol portare il livello di sicurezza agli estremi e dunque i ritardi si accumulano sui ritardi. Quando Magellano partì per circumnavigare il mondo lo fece

non è possibile sapere se i danni si verificheranno davvero<sup>4</sup>. Il terreno è comune, le radici forse si intrecciano, ma la pianta è diversa. Rende l'idea il citatissimo paradosso che ritrae gli uomini e le donne contemporanei liberi da ogni paura a parte «il cibo che mangiano, l'acqua che bevono, l'aria che respirano, la terra in cui abitano e l'energia che utilizzano»<sup>5</sup>. Potrebbe essere l'«ansia generica» diagnosticata da Bauman (che il potere può agevolmente indirizzare in una direzione piuttosto che nell'altra)<sup>6</sup>, ma, secondo altre letture, è qualcosa di più profondo e oscuro dell'incertezza, che «deriva dalla compresenza» delle «costruzioni sociali» del sapere e del non sapere<sup>7</sup>: il non sapere di non sapere. *Non* l'apprensione che suscita la conoscenza dell'ignoranza ma l'irritazione sociale che alimenta reazioni esorcistiche rette dall'ignoranza dell'ignoranza; non la paura dell'ignoto conosciuto ma la paura dell'ignoto che si ignora per ignoranza<sup>8</sup>. *Non* il non essere sicuri che deriva dal non sapere risolto *pro sanctione* (piuttosto che *pro libertate*) per governare una precomprensione ansiogena ma l'insicurezza che scaturisce dal non sapere di non sapere cui la sanzione penale si riferisce per cristallizzare, “convalidare” pre-giudizi e coagulare timori *aliunde*. Non una *external (criminal) law-legal culture*; piuttosto una *criminal law external to (every) culture*<sup>9</sup>, sentita (soprattutto) dai *poorly educated*, che il presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, dichiarò di amare nel discorso pronunciato il 24 febbraio 2016 per celebrare la vittoria dei caucus in Nevada, durante le primarie repubblicane in vista delle elezioni del successivo mese di novembre. Una ignoranza “pura” “inconsapevole”, ingenua, quasi “nativa”, che, come spesso accade, subisce sfruttamenti tutt'altro che *naively*. Basta ricordare (l'enorme) testimonianza di Dietrich Bonhoeffer: «Sembra che si tratti di una legge sociopsicologica. La potenza dell'uno richiede la stupidità dell'altro»<sup>10</sup>. Forse è una rappresentazione persino ovvia o schematica che comprime, magari manipola, in alternative contrapposte una sequenza continua di posizioni liquide se non di mere, evanescenti e instabili percezioni, quasi mai coerenti e non sempre strutturate né anti-tetiche, che fluttuano un po' ovunque nei mari della comunicazione nel tempo della “iperstoria”<sup>11</sup>. È uno schema che non considera, per esempio, che la crisi ha condotto

---

con 25 navi e 220 uomini. Al ritorno vi era una sola nave e 18 uomini. Tutti gli altri erano morti, compreso Magellano». L. Bignami, *Intervista a Walter Cunningham: SpaceX ha superato la Nasa ma Musk non riuscirà a portare l'uomo su Marte nel 2024*, in <https://it.businessinsider.com> (14 novembre 2017).

<sup>4</sup> C.R. Sunstein, *Laws of fear. Beyond the Precautionary Principle* (2005), trad. it., Il Mulino, Bologna, 2010, p. 15.

<sup>5</sup> M. Douglas, A. Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, University of California Press, Berkeley 1982, p. 10.

<sup>6</sup> Z. Bauman, *In search of politics*, trad. it., Feltrinelli, Milano, p. 26.

<sup>7</sup> N. Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, trad. it., Bruno Mondadori, Milano 2005, p. 152.

<sup>8</sup> People not only don't know what's happening to them, they don't even know that they don't know: N. Chomsky, *Keeping the Rabble in Line*, Interviews with D. Barsamian (16 dicembre 1992).

<sup>9</sup> L.M. Friedman, *Is There a Modern Legal Culture?* in *Ratio Juris* 1994, p. 117.

<sup>10</sup> D. Bonhoeffer, *Widerstand und Ergebung. Briefe und Aufzeichnungen aus der Haft*, trad. it., San Paolo, Cinisello Balsano 1988, p. 65.

<sup>11</sup> Cfr. R. Dworkin, *Law's Empire*, The Belknap Press of Harvard University 1986.

la paura alle porte delle élite e «quando le élite sperimentano un senso di insicurezza ... la forza di tali sensibilità rimane piuttosto limitata ... Paura e insicurezza sono solventi letali dentro ai quali anche raffinate sensibilità possono facilmente dissolversi»<sup>12</sup>.

In ogni caso, sono etichette che esprimono linee di tendenza cui attinge a piene mani il legislatore e, per questo ma non solo, non possono essere ignorate, se non si vuole che il tema delle garanzie finisca per essere estromesso dalla «*juridiculture*», illudendosi anacronisticamente di poter ancora concepire la cultura quale «colonia dell'impero della legge», la vita «*in and by the law*»<sup>13</sup>, laddove i *life-world*, più o meno virtuali, procedono in direzione nettamente opposta, come dimostra l'esempio del *bitcoin*, la moneta “regolata” da un software concepito per realizzare l'obiettivo di sottrarre questa valuta ad ogni controllo e disciplina “istituzionali”. Sarebbe un approccio intellettualistico, disincarnato, in bilico tra ingenuità e boria<sup>14</sup>, soprattutto, fuorviante perché non consentirebbe di comprendere le pulsioni che tendono ad affermare un diritto penale quale recettore, amplificatore ed esorcista delle paure che – come i fantasmi del film *Solaris* – sono generate senza sosta dall'oceano (per restare alla metafora cinematografica) irriducibile della paura marginale, non e-radicabile, della società dell'incertezza. Un obiettivo simbolico, e come tale disponibile ad ogni esito<sup>15</sup>, di per sé rischioso, per nulla neutro, anche in termini economici, sul piano della dislocazione dei costi sociali<sup>16</sup>, se non altro.

In questo processo, si assiste spesso, ad esempio ad una più o meno marcata flessione della sensibilità per le garanzie, soprattutto, quelle degli altri o meglio dei totalmente altri e viene favorito il *trade-off* a favore dei totalmente “noi”. Garanzie sociali e diritti di garanzie. Meno paure, più “rischio penale” e dunque più rischi per tutti, ma soprattutto i meno forti, la gran parte tra le file dei *poor educated* che più di tutti sostengono queste politiche-criminali (e ne subiscono le conseguenze dopo gli stranieri, extracomunitari): non sono certo le politiche della permanente successione di emergenze ad avere riempito le carceri. Il sovraffollamento non è dovuto al crescente ingresso in carcere di mafiosi, terroristi e prevaricatori, ma la conseguenza della

---

Cfr. altresì P. Bourdieu, *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*, in *Hastings Law Journal* 1987 (38), p. 839; R. J. Coombe – J. Cohen, *The law and late modern culture: reflections on between facts and norms from the perspective of critical cultural legal studies*, in *Denver University Law Review* 1998 (76), p. 1034; A. Sarat – T. R. Kearns, *The Cultural Lives of Law*, in II.DD. (a cura di), *Law in the Domains of Culture*, University of Michigan Press, 2000, p. 10; N. Mezey, *Law as Culture*, in «*Yale Journal of Law*» 2001 (13), p. 48.

<sup>12</sup> D. Garland, *Penal Excess and Surplus Meaning. Public Torture Lynchings in Twentieth-Century*, trad. it, in *Criminalia* 2008, pp. 51-52.

<sup>13</sup> L. Floridi, *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press 2014.

<sup>14</sup> M. Delmas Marty, *La prevue pénale*, tr. it., in *Ind. pen.* 1996, p. 610.

<sup>15</sup> «... avevo imparato che le azioni simboliche oscillano come banderuole e, a seconda del vento, possono indicare tutti i punti cardinali»: R. Kùgler, *Weiter leben: eine Jugend* (1992), trad. it., Einaudi, Torino 1995, p. 39.

<sup>16</sup> C. Piergallini, *Attività produttive di decisioni in stato di incertezza e diritto penale*, cit.



«costante e massiccia presenza di tossicodipendenti, extracomunitari e piccoli delinquenti di strada»<sup>17</sup>. Non è un esito sorprendente se tra le premesse dell'emergenza permanente hanno un ruolo non secondario le reazioni(/pulsioni) socio-politiche del non sapere di non sapere. *Condemn a little more, Understand a little less*, l'aforisma che dalle pieghe della giurisprudenza penal-minorile "britannica"<sup>18</sup> pare che sia stato condotto alla ribalta della politica criminale da un *Prime Minister* dei *Tories*<sup>19</sup>, è una direttiva che si esplica meglio nei confronti dei *poor educated*. Si tratta, in ogni caso, di piante avvelenate che «mettono»<sup>20</sup>, hanno messo radici nell'occidente. Si pensi alla section 412 del c.d. Patriot Act (approvato dal Senato USA poco dopo l'11 settembre 2001, con un solo voto contrario) che conferisce all'Attorney General il potere di "arrestare" ogni straniero sospettato di essere coinvolto in attività terroristiche ovvero "*any other activity that endangers the National security of the United States*"<sup>21</sup>. Come gli altri «atteggiamenti muscolari» il diritto penale ha la fallace virtù di apparire, *short term*, efficace, risolutivo. Gli insuccessi di medio termine sono giustificati sostenendo la necessità di misure ancora più rigide. Se si concepisce la sicurezza come bene pubblico, la sicurezza si «produce e governa ampliando gli spazi di agibilità dei diritti, cioè ampliando la cultura e l'assunzione di rischi»; viceversa la sicurezza come bene privato «fa correre più rischi per garantire di più l'esercizio dei diritti»<sup>22</sup>. Si dimentica che il diritto penale è un'arma a doppio taglio, «è forza, e come ogni forza è a doppia direzione e perciò anche un nemico potenziale di quella libertà che esso intende proteggere»<sup>23</sup>. Perseguire la prima forma di sicurezza con gli strumenti per realizzare la sicurezza del secondo tipo alimenta l'insicurezza individuale senza alcun vantaggio per la

---

<sup>17</sup> C. Fiore, cit., p. 38.

<sup>18</sup> D. Haydon, P. Scraton, '*Condemn a Little More, Understand a Little Less*': *The Political Context and Rights' Implications of the Domestic and European Rulings in the Venables-Thompson Case*, in *Journal of law and society* 2000, XXVII (3), p. 416.

<sup>19</sup> Si tratta di J. Mayor che nel febbraio 1993 dichiarò: "*Society needs to condegnò little more and understand less*" (Independent, 21 febbraio 1993). Nella letteratura giuridica italiana ne riferisce G. Forti, *Per una discussione sui limiti morali del diritto penale tra visioni "liberali" e paternalismi giuridici*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini- C.E. Paliero, t. 1°, Giuffrè, Milano, pp. 283-284.

<sup>20</sup> L. Violante, *Democrazie senza memoria*, Einaudi, Torino 2017, p. 11.

<sup>21</sup> Cfr. per questo e altri riferimenti alla legislazione speciale adottata dopo l'11 settembre, da ultimo, A. Manna, *Il lato oscuro del diritto penale*, Pacini Giuridica, Roma 2017, p. 76.

<sup>22</sup> M. Pavarini, *Degrado, paure e insicurezze nello spazio urbano*, in *Sicurezza e diritto penale*, Atti del convegno del 20-21 marzo 2009, a cura di Donini M. – Pavarini M., Bonomia University Press, Bologna 2011, p. 36. Cfr. altresì sul tema C.R. Sunstein, *Laws of fear. Beyond the Precautionary Principle*, cit., p. 10 («Quando ... ci fissiamo a tal punto su un dato rischio ... dimentichiamo di prestare attenzione ai rischi generati dalla precauzioni che adottiamo»). Cfr. sui vantaggi politici dell'assimilazione del tema della "sicurezza personale" a quello della "sicurezza pubblica": Z. Bauman, *Questioni sociali e repressione penale*, in *Periferie dell'impero. Poteri globali e controllo sociale*, a cura di S. Ciappi, DeriveApprodi, Roma 2003, pp. 161-175 (anche <http://www.ecn.org/filiarmonici/bauman.html>).

<sup>23</sup> U. Kindhäuser, *Strafe, Strafrechtsgut und Rechtsgüterschutz*, in *Modernes Strafrecht und ultima ratio Prinzip*, a cura di K. Lüderssen – C. Nestler-Tremel – E. Weigend, Peter Lang, Frankfurt am Main 1990, p. 37.

sicurezza intesa come bene pubblico: il diritto penale della paura<sup>24</sup> è un diritto penale che fa paura, non solo perché insidia le libertà fondamentali, ma anche perché abbassa la guardia rispetto alla tutela dei beni fondamentali: «Tagliare e restringere le libertà degli esclusi non aggiunge nulla alla libertà di chi è *libero*; al contrario, sottrae a molti altri la possibilità di sentirsi liberi e di godere delle proprie libertà. ... La libertà di chi è libero richiede, per così dire, la libertà di tutti»<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Per questa locuzione cfr. ad es. L. Siracusa, *Il diritto penale dell'immigrato: brevi spunti per una riflessione sul diritto penale della paura*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.* 2013, p. 765.

<sup>25</sup> Così Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, II ed., Il Mulino, Bologna 2014, p. 19.



## I<sup>a</sup> SESSIONE



Filippo Bottalico

## INTRODUZIONE

L'estrema complessità dell'analisi del fenomeno migratorio impone il ricorso ai più disparati saperi (economico, sociologico, pedagogico, medico).

Il giurista è poi chiamato alla sintesi, nel momento in cui detta la *disciplina*, anche penalistica; senonché quella complessità di analisi appena evocata non può non ridondare anche in ambito giuridico, imponendo un approccio – per così dire – multiculturale al fenomeno.

Tale approccio veniva testé richiamato nel suo indirizzo di saluto dal Prof. Pagano, il quale tratteggiava le intuibili difficoltà di affrontare il tema delle Crociate con studenti di religione islamica. È evidente, difatti, che nella tradizione culturale islamica quel periodo storico evoca ciò che – con terminologia contemporanea – potremmo definire crimini contro l'umanità, ancor prima che crimini di guerra, posti in essere dagli Europei contro le popolazioni civili del Medio e Vicino Oriente. La suggestione storica non è priva di addentellati con la contemporaneità: si pensi, ad esempio, che nel linguaggio dei terroristi islamici gli Occidentali vengono chiamati “Crociati” proprio per stigmatizzare quel lontano, ma ancora doloroso passato.

È ovvio che la necessità di un approccio multiculturale alla disciplina del fenomeno migratorio non può imporre una deriva post-moderna, tale da rendere difficoltosa in particolar modo la conformazione della componente repressiva. Il multiculturalismo deve, per converso, guidare tanto il legislatore quanto l'interprete nello sforzo di coniugare l'ineludibile esigenza della regolamentazione del fenomeno con le sue molteplici istanze extragiuridiche.



Rémi Pellet

MEDICI MIGRANTI DALL'AFRICA ALL'EUROPA: PROBLEMI LEGALI E DI  
SANITÀ PUBBLICA

ABSTRACT	
<p>La migrazione “medica” dal Sud al Nord del pianeta pone domande di difficile soluzione e di vario ordine: politico, etico, giuridico e medico. Il presente articolo cerca di affrontare obiettivamente questo delicato argomento, richiamando anzitutto i dati demografici di base; prova quindi a valutare le cause e gli effetti della migrazione dei medici africani verso l'Europa, prima di esporre le condizioni giuridiche e istituzionali a questi necessarie per l'esercizio della professione negli Stati europei. Sono indicate numerose fonti scientifiche per incoraggiare il lettore ad approfondire la ricerca sull'argomento. La situazione in Francia è tenuta in particolare considerazione, poiché questo Paese è uno di quelli più preoccupati dal fenomeno delle migrazioni mediche.</p>	<p>The "medical" migration from the South to the North of the planet poses questions of difficult solution and political, ethical, legal and medical order. This article tries to objectively address this delicate topic, recalling first of all the basic demographic data; it tries to value the causes and effects of the migration of African doctors to Europe, before exposing the legal and institutional conditions necessary for their exercise of the profession in European States. Numerous scientific sources are indicated to encourage the reader to deepen research on the topic. The situation in France is held in particular consideration, because this country is one of the most concerned by the phenomenon of medical migration.</p>
Migrazione medica – cause – Europa	Medical migration – causes - Europe

SOMMARIO: I. Il contesto demografico della migrazione dei medici dall'Africa verso l'Europa. – II. Le cause e gli effetti della migrazione medica verso l'Europa. – III. Le condizioni legali e istituzionali per i medici praticanti negli stati europei.

Premessa. Il presente seminario si svolge nel contesto delle ondate di migranti che partono dall'Africa per tentare di essere ammessi in Europa. Le regioni dell'Italia meridionale risultano essere le più preoccupate dai suddetti arrivi. I migranti che sbarcano in Sicilia, Calabria e Puglia, potrebbero non essere le persone più indigenti del loro paese d'origine, in quanto hanno dovuto raccogliere denaro sufficiente per finanziare



la loro traversata, destinato soprattutto al pagamento dei trafficanti. Ma se questi migranti africani corrono simili rischi, significa che non dispongono di alcun mezzo materiale, giuridico e relazionale che consentirebbe loro l'utilizzo di canali legali.

È necessario sottolineare, tuttavia, che la migrazione africana non si limita a questo fenomeno, perché «gran parte di coloro che lasciano l'Africa sub-sahariana appartengono oggi a diverse frazioni delle classi medie locali, e viaggiano principalmente con visti». Tra questi migranti<sup>1</sup> «regolari» figurano gli studenti che vanno a studiare medicina nei «Paesi ricchi» e dottori africani laureati nel loro paese di origine<sup>2</sup>.

Queste migrazioni «mediche» da sud a nord pongono domande specifiche, di ogni genere: politico, etico, legale e sanitario.

Per provare a trattare «obiettivamente» questa tema così sensibile, nei limiti delle nostre competenze specialistiche in diritto sanitario, incentreremo la nostra comunicazione sulla rievocazione dei dati demografici fondamentali. Su questa base, proveremo a valutare le cause e gli effetti della migrazione dei medici africani verso l'Europa, prima di esporre le condizioni giuridiche e istituzionali per l'esercizio dell'attività dei medici negli Stati europei. Naturalmente, nel complesso di questo articolo, potremo trattare l'argomento solo superficialmente, ma indicheremo molte fonti al fine di incoraggiare il lettore ad estendere la ricerca a riguardo dello stesso. D'altronde, poiché la Francia risulta essere uno dei paesi europei più interessati da questo fenomeno concernente la migrazione medica, ci riferiremo in particolar modo alla situazione che sussiste all'interno dei nostri confini.

### **I.1. La parte della popolazione africana nella demografia mondiale**

**Il prosieguo dell'aumento della demografia mondiale.** Nel 2004, il grande antropologo Claude Lévi Strauss (1908-2009) constatò con rammarico che nel tempo della vita di un uomo (la sua) la popolazione mondiale era quadruplicata, passando da 1,5 miliardi di persone a 6 miliardi<sup>3</sup>. Il ventesimo secolo fu caratterizzato infatti da un tasso di crescita della popolazione mondiale «dell'1,4% annuo, in confronto allo 0,4%

---

<sup>1</sup> A. Giardinelli, *Classes sociale set migrations. La re production sociale des familles par les mobiliés*, *Revue «Politique africaine»*, 3 luglio 2019, in <https://calenda.org/646538>. L'autrice rinvia al recente articolo di François Héran (2018), che citeremo di seguito, e a quello ancora più remoto di D. Lessault, C. Beauchemin, *Ni invasion, ni exode. Regards statistiques sur les migrations d'Afrique subsaharienne. Revue européenne des migrations internationales*, vol. 25, n°1 2009, pp. 163-194, in <https://journals.openedition.org/remi/4889>.

<sup>2</sup> Per quel che concerne l'America del Nord, v. M.J. Blain, J.C. Suárez-Herrera, S. Fortina, *L'intégration professionnelle de médecins diplômés à l'étranger au Québec : un enjeu d'envergure en santé mondiale*, *Anthropologie et Santé*, dossier *En quête de soins : soignants et malades dans la globalisation 2012*, n°5, in <https://journals.openedition.org/anthropologiesante/973>.

<sup>3</sup> C. Lévi-Strauss, *Le coucher de soleil. Entretien avec Boris Wiseman*, *Les Temps Modernes*, n° 628, 4 août-sept. 2004, pp. 2-18 citato in R. Pellet, A. Skrzyrbak, *Droit de la protection sociale*, PUF, Paris 2017, p. 31.

-0,6% riscontrati rispettivamente nel diciottesimo e nel diciannovesimo secolo»<sup>4</sup>. In futuro, secondo le proiezioni di giugno 2019 da parte della Divisione della Popolazione delle Nazioni Unite<sup>5</sup>, la popolazione mondiale, che oggi ammonta a 7,7 miliardi, crescerà fino a raggiungere i 9,7 miliardi nel 2050, fino a 11 miliardi entro la fine del ventunesimo secolo. Più della metà della crescita prevista entro il 2050 si concentrerà in nove paesi<sup>6</sup>, considerando che verso il 2027 l'India dovrebbe superare la Cina come paese più popoloso del mondo. Ma è in Africa che la crescita dovrebbe essere più forte...

**La crescita della popolazione africana.** Il numero di africani che attualmente ammonta a 1,3 miliardi, comprendente il 17% della popolazione mondiale, dovrà raggiungere un po' più di 2,5 miliardi nel 2050, raddoppiando, e 5 miliardi da qui al 2100 per arrivare a rappresentare il 40% dell'umanità, considerando il declino della mortalità, il miglioramento delle condizioni di vita, e il mantenimento di un alto tasso di fertilità<sup>7</sup>. Ovviamente questa evoluzione entra fortemente in contrasto con quella della popolazione europea, secondo ciò che anticipano i demografi.

## I.2. L'invecchiamento demografico in Europa

**Un processo generale ma non uniforme.** Nel 2016, oltre il 19,2% degli europei (UE 28) avevano 65 anni o più, ma la situazione non è uniforme: se i paesi scandinavi e baltici, così come la Francia (18,8%), risultano essere vicino alla media europea, il tasso è particolarmente alto in alcuni paesi del sud come Italia (22%), Grecia (21,3%) e Portogallo (20,7%), ma anche in Germania (21,1%), mentre è inferiore in Irlanda (13,2 %) e nella maggior parte degli altri paesi dell'Europa dell'Est, con l'eccezione di Bulgaria e Croazia<sup>8</sup>.

L'invecchiamento è spiegato dalla diminuzione dei tassi di fertilità e dall'aumento della durata della vita. Nel 2015, uno studio de *La Direction du Trésor du ministère de*

---

<sup>4</sup> T. Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seuil, Paris 2013, p. 133.

<sup>5</sup> Rapporto *Perspectives de la population dans le monde 2019: Principaux résultats*, Division de la population du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies / United Nations, World Population Prospects 2019, in <https://population.un.org/wpp/>.

<sup>6</sup> India, Nigeria, Pakistan, Repubblica democratica del Congo, Etiopia, Repubblica Unita di Tanzania, Indonesia, Egitto e Stati Uniti d'America (in ordine decrescente dell'aumento previsto).

<sup>7</sup> A. Brahmi, C. Cossu, M. Nedjam, *La transition démographique en Afrique subsaharienne*, Trésor-Éco, n° 242, agosto 2019, Direzione generale del Trésor, ministère de l'économie et des finances, in <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2e322859-9862-459d-a9a7-b60248de66a0/files/81ca4d64-7028-4613-a1ab-e7871b0dce41>.

<sup>8</sup> Commissariato generale per l'uguaglianza dei territori (CGET), *Le vieillissement de la population et ses enjeux* 2018, in [https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/Fiche-OT-vieillissement\\_population\\_0.pdf](https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/Fiche-OT-vieillissement_population_0.pdf).

*l'Économie et des Finances français* ha evidenziato che, nel 2013, la Germania aveva una popolazione di oltre 81 milioni di abitanti, già 500.000 in meno rispetto al 2003<sup>9</sup>.

Secondo le proiezioni, il declino della popolazione tedesca in età lavorativa sarebbe del 30% entro il 2060. Entro il 2050, la popolazione totale della Germania passerebbe da 81 a 75 milioni, mentre quella della Francia aumenterebbe da 65,7 a 75 milioni. In 35 anni circa, il numero dei francesi e dei tedeschi dovrebbe quindi risultare identico<sup>10</sup>. Tra il 1991 e il 2016, «la quota degli under 25 è decisamente diminuita in Germania per rappresentare un po' meno di un quarto della popolazione nel 2016 (24%)» mentre la quota dei giovani «è diminuita un po' più in Francia che nel Regno Unito per convergere al 30% della popolazione di entrambi i paesi al primo gennaio 2016»<sup>11</sup>. In generale, entro il 2040, «contrariamente all'America del Nord che vedrà aumentare la sua popolazione fino a 75 milioni di abitanti (corrispondenti alla metà del Sud America), l'Europa potrebbe stagnarsi intorno ai 500 milioni di abitanti e perdere 49 milioni di persone in età lavorativa nel giro di 20- 64 anni, di cui 11 milioni per quanto riguarda la Germania. Anche la Spagna e l'Italia dovrebbero perdere dai 7 agli 8 milioni di potenziali attivi. La Francia potrebbe rallegrarsi di mettersi quasi al passo della Germania, cosa che il Regno Unito dovrebbe realizzare quanto prima»<sup>12</sup>.

In questo contesto, la decisione del cancelliere tedesco Angela Merkel di accogliere un milione di persone nel 2015 forse non è stata motivata solo da preoccupazioni umanitarie...

### **I.3. Il dibattito in Francia sull'evoluzione generale della migrazione sub-sahariana in Europa**

**La tesi della «corsa verso l'Europa».** In una recente opera, M. Stephen Smith, oggi professore alla Duke University negli Stati Uniti, ma ex collaboratore di giornali «progressivi»<sup>13</sup> (ovvero «non ostili» all'immigrazione in Europa) scrive: «la giovane Africa si precipiterà verso il Vecchio Continente, è iscritto nell'ordine delle cose, come è avvenuto alla fine del diciannovesimo secolo, la “corsa verso l'Africa”

---

<sup>9</sup> L. Baquero, F. Gomez, L.E. Rambert, N. Studer, *La démographie de taille à 10 bouleverser le modèle économique in allemand?*, *Trésor-Éco*, n°149, 2015. Articolo in <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/98e09118-f788-4138-9257-0085b1e183df/files/90bfcfb2-cda5-4258-ba25-4781861439a2>.

<sup>10</sup> R. Pellet, *Les entreprises et la protection sociale face au défi du vieillissement démographique*, *Journal de Droit de la Santé et de l'Assurance Maladie*, n°18, 2018, pp. 6-8. Articolo in <http://www.institutdroitsante.fr/download/jdsam-n18-janvier-2018/?wpdmdl=4326&masterkey=5a65abf072b8f>.

<sup>11</sup> V. Bellamy, *Un vieillissement plus marqué en Allemagne qu'en France ou au Royaume-Uni*, *INSEE FOCUS*, nr. 88, 22/06/2017, in <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2867604>.

<sup>12</sup> J.M. Boussemart, M. Godet, *Europe 2050: suicide démographique*, *Fondation Robert Schuman*, Question d'Europe, n°462, 12 febbraio 2018, in <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-462-fr.pdf>.

<sup>13</sup> Responsabile della «rubrica africana» del giornale *Libération* dal 1988 al 2000 e del giornale *Le Monde* dal 2000 al 2005.

dell'Europa», con la differenza che «questa volta l'iniziativa proviene dal popolo, il demo in arrivo per ridisegnare la mappa del mondo mentre l'imperialismo europeo fu il progetto di una minoranza influente» e che, infine, «il colonialismo europeo in Africa fu un fallimento, anche nelle rare colonie di popolamento», il che spiega perché gli europei non rappresentino che «meno dell'1% di della popolazione africana al momento», quindi «un quarto degli abitanti dell'Europa - più della metà degli under trenta - sarà “africano” entro il 2050»<sup>14</sup>.

Questa presentazione è stata criticata da alcuni esperti francesi.

**La controversia.** Secondo M. François Héran, professore al Collège de France, la «profezia» di Smith «si basa su un modello di vasi comunicanti che ignora tre dati fondamentali: 1 / rispetto ad altre regioni, l'Africa sub-sahariana emigra poco, a causa della sua povertà; 2 / quando emigra, al 70% si dirige in un altro paese sub-sahariano<sup>15</sup>; 3 / se integriamo le proiezioni demografiche a cura delle Nazioni Unite, i migranti sub-sahariani occuperanno un posto in crescendo nelle società del nord, ma rimarranno decisamente minoritari: circa il 4% della popolazione entro il 2050 - molto lontano dal 25% annunciato da alcuni»<sup>16</sup>. Stephen Smith ha risposto che M. Héran utilizza una fonte statistica, «la matrice bilaterale delle migrazioni», che è «un database internazionale progettato originariamente al fine di rintracciare i trasferimenti di denaro dei migranti» e che «non include la possibilità di un decollo economico dell'Africa sub-sahariana nei prossimi trent'anni».

D'altra parte, se non contesta che l'Africa sub-sahariana emigri poco in confronto ad altre regioni del mondo, Stephen Smith ritiene che M. Heran sottovaluti la partenza dei migranti africani verso l'Europa perché «la migrazione intra-africana sta perdendo di slancio in rapporto alle uscite dal continente: secondo uno studio del FMI effettuato nel 2016, la migrazione intra-africana è triplicata tra il 1990 e il 2013, mentre la migrazione intercontinentale è aumentata di sei volte»<sup>17</sup>.

#### I.4. Medici africani in Africa e in Europa

---

<sup>14</sup> S. Smith, *La Ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route pour le Vieux Continent*, Paris, Grasset 2018, pp. 15 e 180.

<sup>15</sup> Sulla circolazione dei medici in Africa, v. nota J. Sakoyan, S. Musso, S. Mulo, *Quand la santé et les médecines circulent. Introduction au dossier thématique Médecines, mobilités et globalisation*, *Anthropologie & Santé*, 3, 2011, in <https://journals.openedition.org/anthropologiesante/819> [nota di Rémi Pellet].

<sup>16</sup> F. Héran, *L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes*, *Population & Sociétés*, Istituto nazionale di studi demografici (INED), nr. 558, settembre 2018, in [https://www.ined.fr/fichier/s\\_rubrique/28441/558.population.societes.migration.subsaharienne.europe.fr.pdf](https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/28441/558.population.societes.migration.subsaharienne.europe.fr.pdf).

<sup>17</sup> S. Smith, *L'anathème a étouffé le débat contradictoire sur l'immigration*, *Le Figaro*, 14 settembre 2018, in <http://premium.lefigaro.fr/vox/monde/2018/09/14/31002-20180914ARTFIG00347-stephen-smith-l-anatheme-a-etouffe-le-debat-contradictoire-sur-l-immigration.php>.

Nel 2006, l'*Organisation mondiale de la santé* (OMS / Organizzazione mondiale della sanità, OMS) ha stimato che mancavano oltre 4 milioni di operatori sanitari nel mondo<sup>18</sup> e, nel 2007, l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCSE, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, OCSE), ha stimato che in Africa ci fosse una carenza di circa 2,4 milioni di medici, infermieri e ostetriche<sup>19</sup>. Secondo i dati dell'OMS del 2015, «i paesi ricchi del pianeta sono tutti caratterizzati da un gran numero di medici, superiore ai 25 per 10.000 abitanti: 44 in Norvegia, 42 in Germania, 40 in Russia o ancora 39 in Italia e Spagna. In Francia è possibile riscontrare 32 medici per 10.000 abitanti. In fondo alla classifica, i paesi dell'Africa, e più in particolare dell'Africa orientale, si distinguono per una forza lavoro sanitaria molto debole, generalmente pari ad un medico per 10.000 abitanti»<sup>20</sup>. Un altro studio ha indicato che «l'Africa sub-sahariana ha la più bassa densità medica nel mondo e un tasso d'emigrazione relativamente elevata, con una media del 19% nel 2004»<sup>21</sup>. Il numero e la percentuale di medici di origine straniera sono aumentati in quasi tutti i paesi dell'OCDE tra il 1980 e il 2005<sup>22</sup>.

Il summenzionato studio dell'OMS del 2006 indicava che il 23% dei medici africani viveva in paesi ricchi e che l'emigrazione in Europa continuava ad aumentare: nella succitata opera del 2017, Stephen Smith constata che «un buon terzo dei medici africani esercita nei paesi dell'OCDE, il club dei ricchi, mentre il rapporto tra medici e pazienti a sud del Sahara è di uno per 9000, o anche uno per 90.000 in casi estremi come quello del Sud Sudan, è proporzionalmente trenta, o addirittura trecento volte inferiore alla rete medica in Francia»<sup>23</sup>. Questa affermazione è correlata ai dati del

---

<sup>18</sup> World Health Organization, *Human Resources for Health in the WHO European Region, WHO Regional 19 Office for Europe*. 2006, in [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0006/98403/E87923.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0006/98403/E87923.pdf); World Health Organization, *Working Together for Health, The World Health Report 2006*, in <https://www.who.int/whr/2006/en/>.

<sup>19</sup> OCDE (2007), *Recent Trends in Official Development Assistance to Health*, OECD Development 20 Assistance Committee, in <https://www.oecd.org/development/stats/37461859.pdf>.

<sup>20</sup> Osservatorio sulle ineguaglianze, *L'accès à la médecine inégalement réparti dans le monde*, 13 dicembre 2018, in [https://www.inegalites.fr/L-acces-a-la-medecine-inegalement-reparti-dans-le-monde? id\\_theme=26](https://www.inegalites.fr/L-acces-a-la-medecine-inegalement-reparti-dans-le-monde? id_theme=26).

<sup>21</sup> Y. Moullan, Y. Bourgueil, *Les migrations internationales de médecins: impacts et implications politiques, Questions d'économie de la santé*, IRDES, nr. 203, novembre 2014, in <https://www.irdes.fr/recherche/questions-d-economie-de-la-sante/203-les-migrations-internationales-de-medecins-impacts-et-implications-politiques.pdf>.

<sup>22</sup> J.C. Dumont, P. Zurn, *PARTIE III. Les personnels de santé immigrés dans les pays de l'OCDE dans le contexte général des migrations de travailleurs hautement qualifiés, Perspectives des migrations internationales 2007*. SOPEMI, OCDE, 2007, pp. 171-244, in [https://www.who.int/hrh/migration/2007\\_rapport\\_annuel\\_mmigrations\\_internationales.pdf?ua=1](https://www.who.int/hrh/migration/2007_rapport_annuel_mmigrations_internationales.pdf?ua=1); v. anche le altre pubblicazioni dell'OCDE : *Recent Trends in Official Development Assistance to Health*, OECD Development Assistance Committee, 2007, <https://www.oecd.org/development/stats/37461859.pdf> ; W. Bartlett, J. Bozikov, B. Rechel, *Health Reforms in South- East Europe*, in D. Ognyanova, R. Busse, eds. *Health workforce mobility and policy response in south east Europe*, London, New York and Shanghai, Palgrave macmillan, 2012.

<sup>23</sup> Stephen Smith, *La ruée vers l'Europe*, cit. p. 216.

*Conseil national de l'Ordre des médecins français* (Cnomf), secondo quale «tra il 2007 e il 2017, il numero di medici laureati in Algeria che esercitano in Francia è aumentato del 56%. I medici laureati in Siria occupano la seconda posizione con l'11% degli effettivi laureati extraeuropei nel ruolo iscritti all'Ordine»<sup>24</sup>. Tuttavia, nel suo rapporto del 2017 concernente la Francia, l'OCSE era preoccupato per «un'immigrazione qualificata che avrebbe compensato le carenze di un sistema di formazione iniziale e continuo»<sup>25</sup>. Ma l'emigrazione dei medici africani nei paesi europei pone ancora ben altri problemi e domande.

**II.** In tema di «fuga di cervelli» da sud a nord, la posizione delle organizzazioni internazionali sono cambiate significativamente, essendo a loro ben noto che il bilancio di questo fenomeno non è certamente positivo ma che così tanti fattori rendono difficile la «resistenza»

### **II.1. L'evoluzione della posizione delle organizzazioni internazionali in tema delle migrazioni mediche**

**La primitiva visione positiva.** Tra il 1945 e il 1980, la fuga di cervelli medica fu criticata ma i benefici sembravano superare gli svantaggi: il bilancio pareva positivo in quanto le migrazioni potevano consentire l'acquisizione e il trasferimento di competenze tra sud e nord. Durante gli anni '90, le migrazioni mediche sono state considerate ancora più favorevolmente perché facevano parte di un generale movimento di "globalizzazione" degli scambi: il principio della libera circolazione delle persone doveva applicarsi a tutti i "lavoratori", ivi compresi anche i professionisti della salute<sup>26</sup>. Questo

---

<sup>24</sup> Consiglio nazionale dell'Ordine dei medici, *Études longitudinales (2007- 2017) des médecins nés hors de France et des médecins diplômés hors de France. Perspectives des flux migratoires et trajectoire au 1er janvier 2017*. [per una ragione sconosciuta, il Cnomf non rende più accessibile questo documento nel momento in cui scriviamo questo articolo, ma mettiamo a disposizione il rapporto per mail ai lettori che ce lo chiederanno: rpellet@club-internet.fr].

<sup>25</sup> OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, Éditions OCDE 2017, p. 55.

Articolo in [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/lerecrutementdestravailleur-simmigresfrance2017\\_9789264276741fr#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/lerecrutementdestravailleur-simmigresfrance2017_9789264276741fr#page1).

V. Il rapporto di France stratégie, *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance*, luglio 2019.

Articolo in <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-immigration-juillet-2019.pdf>.

<sup>26</sup> V. il rapporto della Banca mondiale (World Bank), *Workers in an Integrating World*, 1995, Rapport sur le développement dans le monde 1995: le monde du travail dans une économie sans frontières 1995, articolo in <http://documents.banquemondiale.org/crated/fr/739011468169743467/pdf/148660WDR0FRENCH0Box107552B00PUBLC0.pdf> e l'articolo di D. Dollar, *Is globalization good for your health?*, *Bulletin of the World Health Organization* 2001, 79 (9), pp. 827-833, in [https://www.who.int/bulletin/archives/79\(9\)827.pdf](https://www.who.int/bulletin/archives/79(9)827.pdf). V. anche, D. Dollar, *Globalization, Inequality, and Poverty since 1980*, Development Research Group, World Bank, 2001, in <http://www.gdsnet.org/DollarGlobalizationInequality.pdf>.

spiega «che la migrazione dei talenti verso gli Stati Uniti progredì ad un “tasso esponenziale” alla fine degli anni ‘50 e che, intorno al 1965, «i dirigenti dei paesi in via di sviluppo sono stati più numerosi rispetto al numero dei dirigenti europei»<sup>27</sup>. Nel 1970, circa il 60% dei 60.000 medici stranieri che esercitano negli Stati Uniti è nato nei paesi in via di sviluppo (PED)» sapendo, tuttavia, che «anche molti paesi europei soffrivano la fuga di cervelli negli Stati Uniti e in Canada»<sup>28</sup>.

**Il brusco cambiamento dei primi anni 2000.** A cavallo del secolo, le migrazioni di professionisti della salute furono presentate come una delle cause di sottosviluppo dei paesi poveri. Questo spaccato è stato contrassegnato dalla pubblicazione, avvenuta nel 2000, da parte della *Lancet*, la principale rivista medica del Regno Unito, di un articolo che ha accusato i paesi sviluppati di saccheggiare le élite del Terzo Mondo nel campo della sanità<sup>29</sup>. Questa tesi è stata progressivamente ripresa dalle varie organizzazioni internazionali.

Nella sua relazione del 2007, l’OCSE ha constatato che le migrazioni «non sono la principale causa» dei problemi sanitari dei paesi poveri, ma hanno aggravato questi problemi<sup>30</sup>.

La *Banque internationale pour la reconstruction et le développement* (BIRD) /*Banque mondiale*, hanno giudicato parallelamente, nello stesso anno, che «la perdita di competenze derivante dall’emigrazione pone un problema serio, in particolar modo nei paesi poveri in Africa o nei Caraibi, dove si stima che sono emigrati quasi i due terzi dei medici e degli insegnanti formati [...] l’aiuto dei paesi donatori in materia di sanità e istruzione è ridotto a nulla se i paesi ricchi reclutano per se stessi insegnanti, medici e infermieri nei paesi poveri. [...] In questo gioco, i perdenti perdono i loro medici, fino al 60-80% nel caso del Ghana e della Giamaica, per esempio [...]. Il Sudafrica ha risposto alla carenza “prendendo in prestito” 450 medici da Cuba. Ma in altri paesi, la partenza degli operatori sanitari ha messo in pericolo il sistema sanitario pubblico. Inoltre, negli ultimi quattro anni, più della metà degli infermieri del Malawi è emigrata, lasciando solo 336 infermieri qualificati per una popolazione comprendente 12 milioni di abitanti. Allo stesso tempo, i posti vacanti sono dell’85% per chirurghi e 92% per i pediatri. I servizi sanitari del Malawi hanno faticato a far fronte ad una pandemia di HIV/AIDS. Tra il 1992 e il 2000 il tasso di mortalità prenatale è raddoppiato

---

<sup>27</sup> A.B. Zahlan, *The Brain Drain Controversy, International Population Conference*, Mexico, (UIESP), Vol. 28 2. 1977.

<sup>28</sup> Reginald Appleyard (dir.), *L’incidence des migrations internationales sur les pays en développement*, Centre de Développement de l’Organisation de Coopération et de Développement Économiques 1989, p. 25-26, in <http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-a5.pdf>.

<sup>29</sup> Bundred & Levitt, *Médical Migration : Who Are the Real Losers ?*, *Lancet* 2000, in [https://30www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(00\)02492-2.pdf](https://30www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(00)02492-2.pdf).

<sup>30</sup> V. nota. F. Docquier e H. Rapoport, *Globalization, Brain Drain, and Development*, *Journal of Economic Literature* 2012, 50:3, 681–730 in [https://perso.uclouvain.be/frederic.docquier/filePDF/DR\\_JEL.pdf](https://perso.uclouvain.be/frederic.docquier/filePDF/DR_JEL.pdf).

e questo aumento è attribuito alla qualità delle cure mediche»<sup>31</sup>. Questa situazione non è migliorata: infatti, uno studio del 2018 ha indicato che il tasso di mortalità durante le operazioni chirurgiche risulta essere due volte più elevato in Africa rispetto alla media nel mondo<sup>32</sup>.

Nel 2010, L'OMS/WHO ha adottato il *Code de pratique mondial de l'OMS pour le recrutement international des personnels de santé*, il cui scopo è limitare migrazione dal sud al nord<sup>33</sup>. Più specificamente, in questo codice gli Stati sono incoraggiati a stabilire programmi di ricerca sulla migrazione di personale sanitario; l'OMS invita i paesi sviluppati a fornire assistenza tecnica e finanziaria ai paesi in via di sviluppo; chiede ai paesi di destinazione di limitare il reclutamento di medici migranti, in virtù del fatto che gli Stati dovrebbero facilitare la «migrazione circolare» del personale sanitario e dovrebbero incoraggiare i migranti a mettere l'esperienza che hanno acquisito all'estero al servizio dal loro paese di origine. È doveroso sottolineare «il Codice non è vincolante» e che gli Stati sono solo «fortemente incoraggiati ad osservarlo».

**Il Fondo monetario internazionale (FMI)** nel 2016 ha scritto che «la fuga di cervelli è particolarmente pronunciata nell'Africa sub-sahariana. La migrazione dei giovani e dei lavoratori istruiti penalizza grandemente una regione il cui capitale umano è già scarso. La concentrazione di migranti tra coloro che sono istruiti è più forte che negli altri paesi in via di sviluppo. La migrazione di lavoratori altamente qualificati comporta un costo sociale elevato, come testimonia la partenza di medici e infermieri dal Malawi e dallo Zimbabwe, che può essere sinonimo di perdita di benessere, oltre a quelli puramente economici»<sup>34</sup>.

Tuttavia, questo studio del FMI ha apportato una sfumatura, osservando che «i migranti di ritorno nel loro paese d'origine portano nuove qualifiche, e le prospettive di migrazione motivano l'accumulo di capitale umano, il quale può essere sostenuto dall'invio di fondi considerevoli di migranti e dalla conoscenza e l'esperienza dei migranti di ritorno». Un recente scritto permette di fare il bilancio costi-benefici del fenomeno delle migrazioni mediche.

---

<sup>31</sup> I. & K. Reinert, *La Mondialisation au service du développement*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) /Banque mondiale, 2007, pubblicata nel 2009 da éditions ESKA, p. 25, 203, 242 in <http://documents.worldbank.org/curated/en/110301468332982540/pdf/526760PUBOFREN1r0Development1French.pdf>.

<sup>32</sup> M.B. Biccard e Alii, *Perioperative patient outcomes in the African Surgical Outcomes Study: a 7-day prospective observational cohort study*, *The Lancet*, vol. 391, issue 10130, pp. 1589-1598, april 21, 2018, in [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)30001-1/fulltext?elsca1=tlpr](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)30001-1/fulltext?elsca1=tlpr).

<sup>33</sup> World health organisation (WHO). *Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel* 2010, in <https://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/> ou <https://www.who.int/hrh/migration/code/practice/fr/>.

<sup>34</sup> FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, ottobre 2016, p. 201, in <https://www.imf.org/external/35/french/pubs/weo/2016/02/pdf/textf>.



## **II.2. La valutazione degli effetti positivi e negativi della migrazione secondo il Pr. Paul Collier**

Paul Collier è professore di economia all'Università di Oxford ed ex direttore di ricerca sullo sviluppo presso la Banca mondiale. Il suo punto di vista in merito alla "fuga di cervelli" medica non è sospettato di essere motivato da considerazioni politiche faziose. Nella «letteratura» scientifica, ci sembra autorevole. Ecco perché scegliamo di riassumere le conclusioni del suo ultimo libro<sup>35</sup>, che ha ricevuto in Francia critiche positive da parte dei giornali «progressisti»<sup>36</sup>.

**Gli effetti positivi della migrazione.** I migranti inviano fondi economici al loro paese d'origine; possono tornare nel loro paese d'origine portando la loro esperienza; coloro i quali riescono, diventano modelli da emulare nel loro paese d'origine; maggiori sono le possibilità di emigrazione, maggiore è l'interesse delle famiglie a spingere i loro figli a formarsi: siccome solo una parte dell'élite emigra, il numero di persone formate aumenta nel paese.

**Gli effetti negativi della migrazione.** Gli Stati poveri non hanno interesse a finanziare la formazione dei medici che andranno via: più aumenta il numero di migranti, meno il paese investe nel sistema di formazione dei dottori e meno i migranti sono interessati a tornare. In questo senso, in virtù del fatto che «la formazione di un medico ammontava a 184.000 di dollari (pari a 155.000 euro) in media nel 2005»<sup>37</sup>, Stephen Smith ha senza dubbio qualche motivo per scrivere che «ci sarebbe bisogno che il migrante sia dotato di eccezionale generosità per restituire una somma del genere, senza menzionare il fatto che il denaro gioverebbe ai suoi genitori e non al tesoro pubblico»<sup>38</sup>.

Più il paese d'origine è indigente, minore è la probabilità che, un giorno, i migranti sceglieranno di tornare. Le famiglie esercitano pressioni sui migranti affinché non tornino in quanti essi rappresentano una vera e propria fonte di reddito per loro. Per molti africani, la migrazione di ritorno è assimilata al fallimento in Occidente. Quando i buoni professori sono emigrati, quelli che rimangono sono coloro i quali hanno un rendimento minore poveri e che formano i giovani. Questi adottano le norme di coloro che rimangono: ad esempio, uno studio dedicato alle infermiere etiopi ha dimostrato che

---

<sup>35</sup> Riassumiamo il punto di vista di P. Collier, *Exodus: Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*, London, Penguin 2014.

<sup>36</sup> U. Gadessaud, «'Exodus', di Paul Collier: come parlare serenamente di immigrazione. Nel suo nuovo saggio, il professore di economia a Oxford ed ex direttore della ricerca sullo sviluppo alla Banca mondiale analizza le politiche migratorie senza mai arrendersi alle semplificazioni cui spesso il dibattito si presta », in *Le Monde*, 19 marzo 2019, in [https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/19/exodus-de-paul-collier-comment-parler-serenement-d-immigration\\_5438059\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/03/19/exodus-de-paul-collier-comment-parler-serenement-d-immigration_5438059_3232.html).

<sup>37</sup>D. Kohner, *Afrikanische Migranten vor der "Festung Europa"*, GIGA Focus, n°12, 2006, in <https://pdfs.semanticscholar.org/bade/2d457ce90c7c5aa8e5f349966df5038fe8da.pdf>.

<sup>38</sup> S. Smith, *La ruée vers l'Europe*, op. cit. p. 217.

erano idealiste durante la loro formazione, ma sono diventate ciniche e corrotte dopo tre anni di attività esercitati in un ambiente professionale che presentava tali difetti<sup>39</sup>.

Quando il meglio emigra, la produttività e la qualificazione di coloro che rimangono diminuiscono. I trasferimenti finanziari dei migranti nel loro paese d'origine sono sovrastimati e non compensano le perdite dovute all'emigrazione. Più risulta facile l'accesso ai paesi ricchi, meno i migranti sono tentati di inviare denaro al loro paese d'origine perché ritengono che non sia necessario; inversamente, più l'accesso ai paesi ricchi risulta essere difficile, più i migranti che sono riusciti ad entrare inviano denaro al loro paese d'origine, soprattutto se non possono portare al seguito le loro famiglie. Quando i migranti qualificati ritornano al loro paese d'origine, chiedono alti livelli salariali che aumentano le disuguaglianze nel paese.

### **II.3. Le cause della migrazione dei medici africani in Europa**

Per comprendere il ruolo dei medici africani nei sistemi sanitari europei occorre tener conto di molteplici fattori che non sono necessariamente quelli menzionati più spesso e spontaneamente nel dibattito pubblico.

**La situazione economica e politica dei paesi africani.** La povertà nei paesi di questo continente è certamente una delle cause dell'immigrazione medica ma non è sempre quella decisiva. Ad esempio, L'Algeria è il 18° produttore di petrolio, il 10° produttore di gas naturale, la 7° riserva di riserva di petrolio di scisto e il 6° esportatore di gas naturale nel mondo, ma il paese è male amministrato (corruzione...) ed è stato vessato da una guerra civile-religiosa. Anche molti medici algerini vogliono andare a lavorare in Francia per ragioni tanto "politiche" quanto "economiche". In effetti, in generale, i vecchi studi hanno messo in dubbio l'idea secondo cui lo sviluppo economico abbia l'effetto meccanico di ridurre il flusso migratorio. Nel 1971 il geografo Wilbur Zelinsky<sup>40</sup> aveva avanzato l'ipotesi di una «transizione nella mobilità», con diversi tipi di migrazione. Certamente questo modello è stato criticato<sup>41</sup>, ma la storia recente ha confermato il fatto che la crescita economica può favorire l'immigrazione. Di conseguenza, quando aiutano i paesi poveri a svilupparsi, i paesi ricchi favoriscono anche la migrazione da sud verso il nord, mentre la loro intenzione potrebbe essere contraria.

**La storia coloniale.** Logicamente, le ex potenze coloniali attraggono i dottori dai loro precedenti possedimenti: «La linea di dipendenza dalle vecchie potenze coloniali

---

<sup>39</sup> D. Serra, P. Serneels, A. Barr, *Intrinsic Motivations and the Non-Profit Health Sector: Evidence from Ethiopia*, Discussion Paper No. 4746, febbraio 2010, in <http://ftp.iza.org/dp4746.pdf>.

<sup>40</sup> W. Zelinsky, *The hypothesis of the mobility transition*, *Geographical Review*, vol. 61, n°2 1971, p. 219-249, in [https://www.jstor.org/stable/213996?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/213996?seq=1#page_scan_tab_contents).

<sup>41</sup> R. Skeldon, *Migration and Development : A Global Perspective*, Harlow (G.-B.), A. Weley Longman, 1997 e 2008, in [https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/14/P04\\_Skelton.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/14/P04_Skelton.pdf).

(Francia) o dalle nuove potenze economiche (Cina, India, Brasile) contribuisce ad alimentare gli assi di circolazione degli operatori sanitari che, dal nord, partono tentando l'avventura della medicina ai tropici, o dal sud, cercano una promozione sociale verso l'altro sud o verso il nord. Quanto ai malati provenienti da contesti, regioni o paesi più poveri, si dirigono in questi territori francesi per trovare la migliore assistenza garantita»<sup>42</sup>. Comunque, non tutti i paesi europei sono stati potenze coloniali: come è noto, la Germania perse le sue colonie africane alla fine della Prima guerra mondiale. D'altra parte, la Grecia e alcuni paesi dell'Europa orientale come la Bulgaria sono stati colonizzati per quattro secoli dall'impero ottomano. Dobbiamo quindi tener conto di queste differenze storiche per comprendere il basso numero di africani in Europa centrale e le diverse reazioni delle responsabilità politiche europee occidentali e orientali di fronte alla migrazione<sup>43</sup>. La riluttanza e la stessa resistenza di alcuni governi di fronte alle ondate di migranti non dovrebbero dunque essere necessariamente interpretate come l'espressione di una forma di xenofobia o persino di razzismo.

**La situazione demografica dei paesi europei come richiamo d'aria.** Come abbiamo ricordato, la popolazione dei paesi dell'Europa occidentale sta invecchiando e con essa i medici europei<sup>44</sup>. Quindi, ad esempio, nel caso della Francia, uno studio indica che «l'età media dei medici attivi è di 51,2 anni: il 47% degli stessi ha almeno 55 anni, mentre questo è il caso del 18% di dirigenti e professioni intellettuali superiori, e il 30% di almeno 60 anni», sapendo che tra questi medici che esercitano in Francia «l'11% si è laureato all'estero»<sup>45</sup>. Per ringiovanire la professione medica, le autorità pubbliche possono avere tentazione di rivolgersi a medici africani, soprattutto nel caso della Francia, poiché la lingua non rappresenta una barriera come potrebbe essere il caso della Germania. Tutti i rapporti concordano sul fatto che «negli ultimi trent'anni il numero di medici formati all'estero che praticano in Europa è fortemente aumentato»<sup>46</sup>. In Francia, su 8.600 medici che si sono iscritti all'Ordine dei medici nel 2017, «il 15% si era laureato all'estero», trattasi quindi di una percentuale addirittura superiore rispetto al passato. Quasi il 20% dei medici iscritti all'Ordine è nato in un paese straniero, europeo o extraeuropeo, mentre il 75% fuori dall'Unione Europea. Alcuni medici stranieri possiedono una laurea francese perché si sono formati

---

<sup>42</sup> S. Musso, J. Sakoyan, S. Mulot, *Migrations et circulations thérapeutiques: Odyssées et espaces*, *Anthropologie & Santé* 2012, n°5, in <https://journals.openedition.org/anthropologiesante/1040>.

<sup>43</sup> V. R. Pellet, *Nationalité et exclusion de la citoyenneté: l'indigène et le dhimmi*, in Brunessen Bertrand, Sarah Cassella, Cécile Rapaport (dir.), *La Nationalité au carrefour des droits*, Presses universitaires de Rennes (PUR) 2019, pp. 69-88.

<sup>44</sup> A. Jourdain, T. Pham, *Mobilité spatiale des médecins en Europe, politique de santé et offre de soins*, S.F.S.P., *Santé Publique* 2017/1, vol. 29, pp. 81-87, in <https://www.cairn.info/revue-santepublique-2017-1-page-81.htm>.

<sup>45</sup> M. Anguis, H. Chaput, C. Marbot, C. Millien, N. Vergier, *10 000 médecins de plus depuis 2012*, Études et résultats, DREES, maggio 2018, n°1061, in [https://drees.solidariteessante.gouv.fr/IMG/pdf/er\\_1061.pdf](https://drees.solidariteessante.gouv.fr/IMG/pdf/er_1061.pdf).

<sup>46</sup> J. F. Nys, *Les nouveaux flux de migrations médicales*, *Revue internationale et stratégique*, Armand Colin 2010/1 n° 77, pp. 24-35.

professionalmente in Francia. Più di un medico straniero su due è originario dell'Algeria, del Marocco e della Tunisia, il che è ovviamente dovuto ai legami storici che uniscono la Francia a queste zone del mondo (vedi sopra).

**III.** Gli Stati membri dell'UE hanno adottato politiche nazionali che variano in base al loro sistema di protezione sociale, ma devono anche tener conto delle esigenze del diritto europeo.

### **III.1. L'effetto dei sistemi nazionali in merito all'accoglienza di medici non europei, soprattutto africani**

**L'organizzazione dei sistemi sanitari europei.** L'effetto dei sistemi sanitari in merito all'accoglienza di medici non europei, soprattutto africano<sup>47</sup>. L'organizzazione dei sistemi sanitari europei.

Le condizioni per esercitare la professione medica nei paesi europei possono essere più o meno favorevoli all'integrazione dei medici stranieri.

Ricorderemo per dovere informativo che è possibile distinguere quattro «modelli» differenti<sup>48</sup>:

- I modelli «beveridgiani» (Regno Unito, Portogallo): la medicina è retribuita, finanziata dallo stato, con libero accesso all'assistenza pubblica; accanto a questo sistema esiste una rete completamente privata, finanziata esclusivamente da pazienti o dalla loro assicurazione privata;
- I modelli «bismarckiani» (Germania, Francia): la medicina rimane liberale ma i sindacati dei dottori stipulano accordi con i fondi assicurativi delle malattie, e negli ospedali pubblici i medici sono retribuiti;
- I modelli «liberali» (Svizzera): la medicina è liberale, le assicurazioni sanitarie sono private e lo Stato stabilisce esclusivamente le minime regole di gestione; il paziente ha l'obbligo di assicurarsi, ma è libero di scegliere l'assicuratore;
- I modelli «misti»: ad esempio, in Italia, il Servizio Sanitario Nazionale è finanziato dalle regioni; il paziente ha la libertà di scegliere il medico di famiglia, il quale viene retribuito in base ad un'imposta di capitazione; parallelo a questo sistema «pubblico», esiste un sistema completamente privato.

**Nel Regno Unito**, la creazione del National Health Service (NHS) nel 1947 ha provocato la partenza di molti medici britannici che non accettarono di diventare impiegati statali; sono emigrati negli Stati Uniti, in Canada e in Australia. Al fine di colmare il vuoto creatosi, il paese ha fatto appello ad un gran numero di medici provenienti

---

<sup>47</sup> Sul tema, vedere una tesi di «riferimento» in cui sintetizziamo molto succintamente alcuni passaggi: A. F. Mendy, *Être médecin africain en Europe*, Paris, Karthala 2016.

<sup>48</sup> Per ulteriori approfondimenti, v. R. Pellet, A. Skrzyrbak, *Droit de la protection sociale*, Paris, PUF, coll. Thémis 2017.

dalle ex colonie britanniche (Commonwealth): India, Pakistan, Giamaica. Questa la politica è proseguita fino agli inizi degli anni 2000 per compensare l'invecchiamento della popolazione e della professione medica: dal 1985 al 2005, mentre la popolazione è aumentata di meno di 3,4 milioni di persone (da 47 a 50,4 milioni), il numero di i medici è aumentato da 72.101 a 122.345, con un aumento di quasi il 59%. Sono arrivati così tanti medici dal Sud Africa, dalla Nigeria e dal Ghana. Poi, mentre i medici provenienti dall'Europa orientale (Polonia, Paesi baltici, ecc.) sono iniziati ad arrivare in seguito all'allargamento dell'UE, il Regno Unito ha cambiato la sua politica cercando di aumentare il numero di studenti di medicina formati nel paese (2006). In totale, secondo alcune fonti, nel Regno Unito il 38,6% dei medici lo è possessore di una laurea straniera<sup>49</sup>.

**In Francia**, la creazione della *Libération de la Sécurité* sociale è stata fatta nel rispetto della medicina liberale: l'assicurazione sanitaria rimborsa gli atti dei dottori che rimangono indipendenti e organizzati in potenti sindacati corporativi. Non ci sono partenze all'estero come nel Regno Unito e quindi non è stato possibile fare appello ai migranti; ancora oggi, i dottori liberali rimangono liberi di stabilirsi dove vogliono sul territorio nazionale.

Nel 1971 fu creato un *numerus clausus*: poiché «l'aumento dell'offerta provoca l'aumento del consumo», per limitare il consumo, è stato limitato il numero di studenti di medicina: il numero degli ammessi alla fine del primo anno è passato da 8 588 nel 1972 a 3500 nel 1993 prima di incrementare progressivamente a 9314 nel 2019. Di conseguenza, in proporzione alla popolazione, il numero di medici in Francia è sufficiente ma è mal ripartito sul territorio nazionale: ci sono «deserti medici» in tutte le regioni. Per ovviare a queste carenze, i medici d'origine straniera sono stati prima di tutto utilizzati negli ospedali, in particolare nei servizi di emergenza: la maggior parte di questi praticanti proveniva da ex colonie francesi. Quindi, sono arrivati medici dall'Europa orientale: essi furono collocati non solo negli ospedali ma, in applicazione del diritto europeo, possono anche trasferirsi in città, in quanto dottori liberali il che spiega la persistenza dei deserti medici (vedi sotto).

Più precisamente, un medico su cinque (20%) che esercita in Francia è nato all'estero, 54.000 professionisti; i 3/4 sono francesi in virtù del fatto che l'accesso alla nazionalità francese è facile; il 25% proviene dall'Algeria, il 43,6% proviene da Magreb, Algeria, Marocco, Tunisia; l'8% dei medici negli ospedali pubblici francesi ha conseguito la propria laurea al di fuori dell'UE. Tra i dottori che si sono laureati all'estero, il 38% l'ha fatto in Algeria. Secondo l'*Ordre des médecins français*, «tra il 2007 e il 2017, il numero di medici laureati in Algeria che esercitano in Francia è aumentato del 56%. I dottori laureati in Siria occupano il secondo posto con l'11% degli

---

<sup>49</sup> M. Wismar, C.B. Maier, I.A. Glinos, G. Dussault, J. Figueras, *Health professional mobility and health systems. Evidence from 17 European countries*, Copenhagen (Danimarca), *European Observatory on Health Systems and Policies*, 2011, in [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0017/152324/Health-Professional-Mobility-Health-Systems.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0017/152324/Health-Professional-Mobility-Health-Systems.pdf?ua=1).

effettivi laureati extra europei iscritti all'Ordine. I medici laureati fuori dalla Francia esercita la professione maggiormente in modalità salariata e in ospedale»<sup>50</sup>.

**In Germania**, a causa dell'alleanza con la Turchia durante la Prima Guerra Mondiale e, de facto, per gran parte della Seconda Guerra Mondiale, l'immigrazione turca ha partecipato alla ricostruzione del paese dopo il 1945. Tuttavia, in Germania gli studi medici sono molto lunghi e il ruolo rimane prestigioso. Il numero di medici di origine straniera rimane basso, anche se è passato dal 5% nel 2007 al 15% nel 2012. L'integrazione degli stranieri è difficile a causa della lingua e della sua bassa diffusione nel mondo (mentre il francese è parlato da 300 milioni di persone nei cinque continenti). Ciò spiega in parte il piccolo numero di medici africani in questo paese.

**La Svizzera** ha un sistema educativo universitario molto malthusiano: qui si laureano pochissimi dottori. Per questo motivo, fa un uso massiccio dei medici di origine europea (Germania, Francia, Italia) o proveniente dagli Stati Uniti o Canada: i medici laureati all'estero sono due volte più numerosi di quelli laureati in Svizzera. Di contro, i medici africani sono molto pochi, dato che la maggior parte ha studiato in Francia.

### **III.2. I principi legali consacrati a livello dell'Unione Europea**

**I laureati in medicina al di fuori dell'Unione Europea** non hanno diritto a esercitare sul territorio di uno degli Stati membri a meno che questo non dia autorizzazione. Ogni Stato è libero, di principio, di concedere l'autorizzazione individuale di esercitare la professione medica seguendo le procedure di convalida delle lauree degli stranieri non europei. Gli ospedali francesi impiegano un gran numero di medici laureati in Africa. A volte, essi sono assunti da istituzioni pubbliche senza che le autorità mediche abbiano espresso la loro opinione circa la qualità della loro laurea. Riguardo questi «praticanti in possesso di una laurea extra europea» (Padhue)<sup>51</sup>, un rapporto del Senato del 13 dicembre 2018 descrive la situazione:

Senza pregiudicare la competenza professionale di tutti praticanti in possesso di una laurea extra europea (Padhue) - che sono, per gran parte, professionisti di alta qualità che forniscono servizi indispensabili ai pazienti francesi -, il vostro relatore non ritiene accettabile che, a causa della mancata verifica delle competenze e del livello linguistico nel quadro di assunzione ospedaliera di comune accordo, lo stesso livello di assistenza non è stato garantito a tutti i nostri concittadini in qualsiasi parte del territorio. L'ordine dei medici ha ritenuto "inquietante" per il vostro relatore che nessuna verifica venga effettuata ufficialmente durante il reclutamento di Padhue per le istituzioni

---

<sup>50</sup> Cnom, *Études longitudinales (2007- 2017) des médecins nés hors de France et des médecins diplômés hors de France. Perspectives des flux migratoires et trajectoire au 1er janvier 2017*.

<sup>51</sup> Sul tema, v. anche V. Cottereau, *Les praticiens à diplôme hors Union européenne (PADHUE) en France: décryptage d'un projet de retour devenu «irréalisable»*, *Géocarrefour*, 93/4 2019, in <https://journals.openedition.org/geocarrefour/12595>.

sanitarie, dell'autenticazione delle loro lauree, della loro moralità così come delle loro capacità professionali<sup>52</sup>.

**La legge europea può avvantaggiare i medici titolari di lauree extra europee.** Da una direttiva europea del 2005<sup>53</sup>, che ha istituito un riconoscimento automatico delle lauree europee, i medici in possesso di una laurea europea rientrano ora nella libera circolazione e a questo titolo stabilirsi ovunque lo desiderino, senza che le istituzioni del paese di stabilimento possano appurare il vero livello della loro formazione<sup>54</sup>. Questo meccanismo può essere applicato a medici laureati al di fuori dell'UE. Pertanto, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea (CGE) 14 settembre 2000, Hocsmann, C-238/98<sup>55</sup>, i cittadini dell'Unione europea (UE) titolari di una laurea in medicina ottenuta fuori dall'UE (per esempio in Argentina) ma riconosciuta da uno Stato membro dell'UE (Spagna) dovrebbe essere autorizzato a lavorare in qualsiasi paese dell'UE (Francia).

Questi medici extraeuropei beneficiano di principi sanciti dai trattati istitutivi dell'UE: la libertà di circolazione dei lavoratori<sup>56</sup>, la libertà di stabilimento e prestazione di servizi. Alcuni studi ritengono che «questi elementi fanno sì che anche la Francia, così come molti paesi dell'UE, abbia le proprie normative in merito alla regolamentazione delle professioni sanitarie ugualmente deficitarie e [conoscano] un cambiamento sempre più importante tra il numero degli studenti autorizzati a continuare la loro formazione e il numero di professionisti che si impiega realmente alla dei loro studi»<sup>57</sup>, prendendo atto che il ricorso ai praticanti stranieri non permette di risolvere il problema dei «deserti medici», mentre invece gli Stati non osano organizzare una pianificazione per l'offerta di cure, anche se essa stessa è autorizzata dal diritto europeo<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> Rapporto n° 205, presentato da M.M. Berthet, a nome della commissione degli affari sociali sulla proposta di legge per garantire la pratica dei professionisti laureati al di fuori dell'UE, registrato alla Presidenza del Senato il 13 dicembre 2018, in <http://www.senat.fr/rap/118-205/118-2050.html>.

<sup>53</sup> V. in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:fr:PDF>.

<sup>54</sup> In principio, gli studenti volevano andare a studiare in università d'eccellenza. Ma, oggi, molti studenti francesi vanno in Romania per evitare il numero chiuso; però il livello di formazione rumeno è molto più debole rispetto a quello francese e le autorità nazionali (Ordine dei medici) non possono evitare di opporsi all'insediamento in Europa di medici laureati in Romania.

<sup>55</sup> Caso di un medico argentino che aveva conseguito il titolo di dottore in medicina in Argentina, prima di conseguire una formazione specialistica in Spagna. Prima ciò, però, non aveva acquisito nazionalità spagnola e quindi non poteva richiedere il riconoscimento delle sue lauree in Francia.

<sup>56</sup> Questa libertà è incoraggiata dai trattati: l'articolo 47 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dispone che «gli Stati membri favoriscono, nel quadro dei programmi comuni, lo scambio di giovani lavoratori».

<sup>57</sup> Osservatorio nazionale della demografia delle professioni sanitarie, *Les mobilités internationales des professions de santé : flux entrants et sortants des médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et pharmaciens*, agosto 2016, in [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_ondps\\_fnors.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_ondps_fnors.pdf).

<sup>58</sup> Un paese europeo può scegliere di pianificare l'offerta ospedaliera al fine di proteggere l'equilibrio finanziario dell'assicurazione sanitaria, «ragione imperativa di interesse generale in grado di giustificare un ostacolo al principio della libera prestazione dei servizi» (CJCE, 28 aprile 1998, Kroll; 12 luglio 2001, Smits et Peerbooms, 16 maggio 2006, Watts). Un paese può egualmente pianificare la medicina liberale e rimettere in discussione la libertà di insediamento dei medici: CJCE 10 marzo 2009 Hartlauer.

---

La Francia ha scelto di non rimettere in discussione la suddetta libertà: di conseguenza, i medici di origine straniera sono come i medici di origine francese, ovvero non giacciono nel «deserto medico». Appellarsi ai medici stranieri non permette di regolare il problema di cattiva ripartizione della fornitura di assistenza sanitaria. V.R. Pellet, A. Skrzyrbak, *Droit de la protection sociale*, cit.





Bruno Notarnicola, Rosa Di Capua, Serena Masini, Pietro A. Renzulli

FLUSSI MIGRATORI E RISORSE NATURALI  
DEI PAESI DEL NORD AFRICA

ABSTRACT	
Il presente lavoro ha come oggetto lo studio dei flussi migratori e i relativi paesi di provenienza con l'obiettivo di analizzare le risorse naturali di cui essi dispongono in termini di disponibilità, impiego e saldo commerciale, oltre all'analisi della produzione e dei consumi energetici, al fine di individuare i punti di forza per lo sviluppo delle economie nazionali. In particolare, è stata analizzata la situazione delle risorse naturali in Tunisia, Algeria, Libia, Egitto e Marocco.	This paper aims to study the migration flows and the relative countries of origin and to analyze the availability of natural resources in terms of reserves, consumption and trade balance. Moreover, the analysis of energy production and consumption was made, in order to identify the strengths for the development of national economies. In particular, the situation of natural resources in Tunisia, Algeria, Libya, Egypt and Morocco was analyzed.
Flussi migratori - risorse naturali - paesi del Nord Africa	Migration flows - natural resources - north African countries

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Analisi dei flussi migratori dai Paesi del Nord Africa. – 3. Analisi delle risorse naturali dei Paesi del Nord Africa. – 4. (Segue) Risorse naturali in Tunisia. – 5. (Segue) Risorse naturali in Algeria. – 6. (Segue) Risorse naturali in Libia. – 7. (Segue) Risorse naturali in Egitto. – 8. (Segue) Risorse naturali in Marocco. – 9. Conclusioni.

1. Secondo le indicazioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI, 2017), il PIL pro capite medio del continente africano è il più basso del mondo, pari a 6.060 \$. Fanno eccezione, però, i paesi del Nord Africa con l'Algeria in testa, con un PIL pari a 15.200 \$, seguita dall'Egitto con 12.700 \$ e dalla Tunisia con 11.900 \$<sup>1</sup> in quanto possiedono grandi disponibilità di risorse naturali strategiche, quali gli idrocarburi<sup>2</sup>.

Dal 2015, la rotta del Mediterraneo centrale dal Nord Africa è stata la rotta migratoria principale per l'Europa. La maggior parte dei migranti parte dalla Libia, con l'obiettivo di raggiungere l'Italia o Malta. Della maggior parte dei migranti, alcuni provengono dall'Africa subsahariana ed altri dai Paesi del Nord Africa. Nel 2018, un terzo dei migranti aveva origini tunisine o eritree.

Secondo le statistiche fornite dal Ministero degli Interni, nel 2017 i migranti sono stati 109.684, mentre nel 2016 sono stati 145.172. Nel 2018, dopo le misure adottate dal governo per ridurre i flussi migratori, gli sbarchi sono crollati: un calo del 87,5%, rispetto al 2017, e del 91,4% rispetto al 2016. Nel 2018, sono i tunisini a costituire la maggioranza degli immigranti, seguiti da eritrei, sudanesi, iracheni e pakistani.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di analizzare, all'interno del fenomeno dell'immigrazione, la situazione delle risorse naturali (produzione, consumo, riserve degli idrocarburi, operatori del mercato, altre risorse minerarie, bilancia commerciale) e la composizione della produzione e dei consumi energetici, nei paesi del Nord Africa da cui partono i principali flussi migratori, al fine di individuare i punti di forza per lo sviluppo delle economie nazionali.

Conoscere le risorse naturali, ma anche l'economia di questi paesi, per comprendere quali settori economici siano presenti, è fondamentale per capire quale possa essere la strada da intraprendere per aiutare questi popoli verso nuove strategie di sviluppo<sup>3</sup>.

Non è facile descrivere l'economia dei paesi del Nord Africa dal quale provengono i principali flussi migratori, in quanto, nonostante ci si ritrovi di fronte ad un'abbondante disponibilità di risorse naturali, quali risorse idriche, forestali, minerarie, energetiche, le condizioni di vita sono abbastanza precarie. Si tratta di risorse mal distribuite sull'intero territorio che non vedono coinvolta la popolazione locale nel ricavo economico dell'indotto, oltre alla presenza di forti instabilità politiche, sociali e religiose.

---

<sup>1</sup> *Index mundi* 2017 in [www.indexmundi.com/](http://www.indexmundi.com/) 2017.

<sup>2</sup> M.Y.I. Khan, M.R. Yaseen, Q. Ali, *Dynamic relationship between financial development, energy consumption, trade and greenhouse gas: comparison of upper middle-income countries from Asia, Europe, Africa and America*, in *Journal of cleaner production*, 161, 2017, pp. 567-580.

<sup>3</sup> J.E. Aubert, J.L. Reiffers, *Knowledge Economies in the Middle Earth and North Africa: toward new development strategies*, in *The World Bank*, 2016.

2. Come si è già detto, l'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare, all'interno del complesso fenomeno dell'immigrazione, la situazione delle risorse naturali nei paesi del Nord Africa, da cui partono i principali flussi migratori. In questo paragrafo si analizzeranno nel dettaglio i fenomeni migratori nel Mediterraneo, con focus sulle principali rotte dei migranti dai paesi del nord Africa.

La cartina geografica riportata in Figura 1 mette in evidenza quali sono i paesi maggiormente interessati alla partenza dei flussi migratori. La circonferenza al centro del Mar Mediterraneo indica il numero di persone che hanno perso la vita durante questi viaggi della speranza.

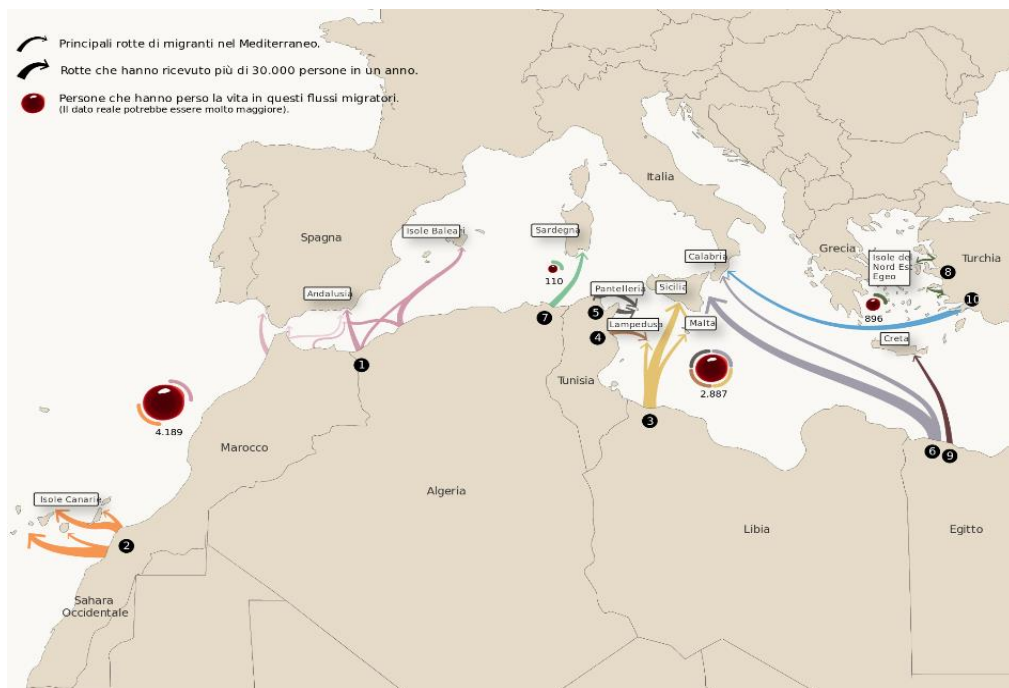


Figura 1: Flussi migratori nel Mediterraneo, 2018

Dal 2015 in poi, vi è stato un accrescimento della “via centrale”, per cui quella libica è diventata la via principale. Oltre a questa, c'è anche la via dell'Egitto che è un'area importante, così come quella dell'Algeria. I porti principali di partenza sono quindi quelli libici, seguiti da quelli dell'Egitto, dell'Algeria ed in parte della Tunisia.

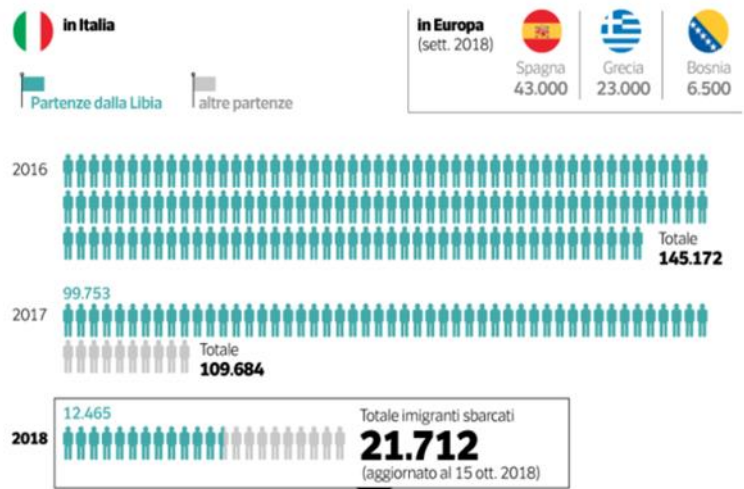


Figura 2: Totale immigrati sbarcati in Italia, anni 2016-2017-2018. Fonte: Ministero degli Interni, 2018.

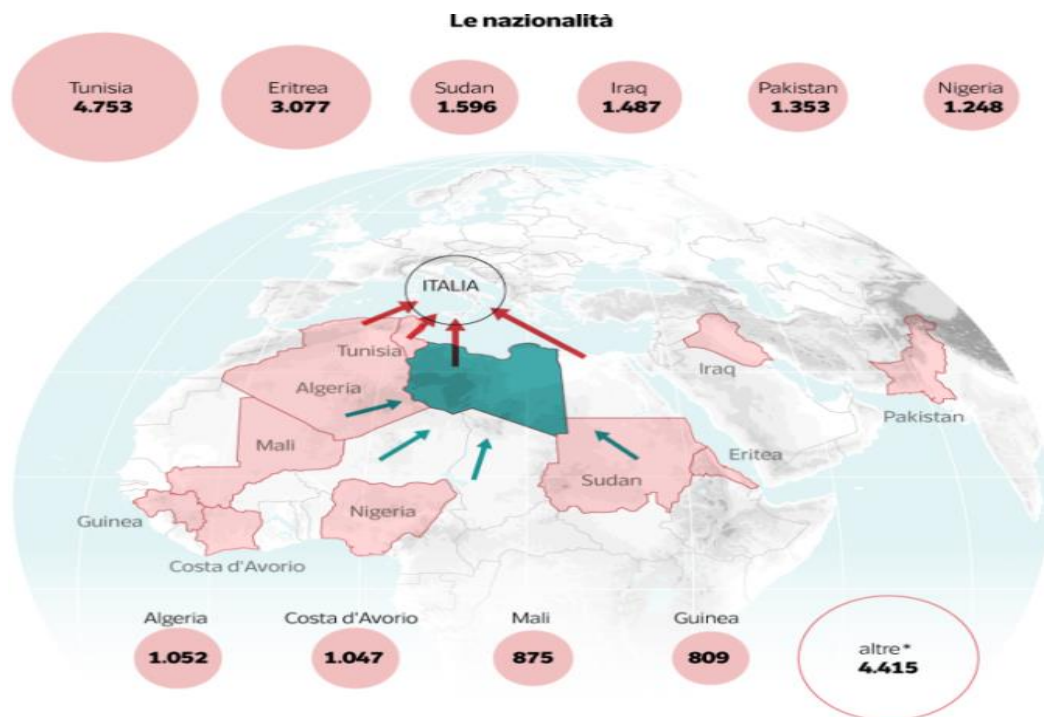


Figura 3: Nazionalità dei migranti sbarcati in Italia, anno 2018. Fonte: Ministero degli Interni, 2018

Come si vede in Figura 2, il numero di partenze dal 2016 si è drasticamente ridotto, passando da 145.172 sbarchi nel 2016, a 109.684 nel 2017. Al 15 ottobre 2018 si è arrivati a 21.712 sbarchi. Vi è stata quindi una riduzione maggiore del 90% in due anni, grazie alle politiche governative attuate in quegli anni. Le partenze sono per lo più dalla Libia: nel 2016 la totalità delle partenze erano dalla Libia, mentre nel 2017 e 2018 si sono aggiunti altri paesi di partenza, appartenenti al Nord Africa. Per quanto riguarda i paesi di destinazione, è utile soffermarsi sui dati del 2018: in Italia sono arrivati 21.712 immigrati, in Spagna 43.000, in Grecia 23.000 e in Bosnia 6.500.

L'analisi dei flussi migratori dell'anno 2018 mette in evidenza che il principale Paese da cui i flussi migratori partono per arrivare in Italia è la Libia, per un totale di 21.712 migranti, come mostrato in Figura 3. La Libia non deve essere intesa come paese migrante, ma come porto di partenza di popoli appartenenti ad altre nazionalità. Infatti, in Figura 4, si riportano le nazionalità dei migranti sbarcati in Italia partiti dalla Libia: il 22% dei migranti in partenza è originario della Tunisia (4.753 migranti), il 14% è originario dell'Eritrea (3.077 migranti), il 7% proviene dal Sudan (1.596 migranti), il 7% dall'Iraq (1.487 migranti), il 6% dal Pakistan (1.353 migranti), il 6% della Nigeria (1.248 migranti), il 5% dall'Algeria (1.052 migranti), il 5% dalla Costa d'Avorio (1.047 migranti), il 4% da Mali (875 migranti), il 4% dalla Guinea (809 migranti) e il restante 20% da altri Paesi (4.415 migranti).

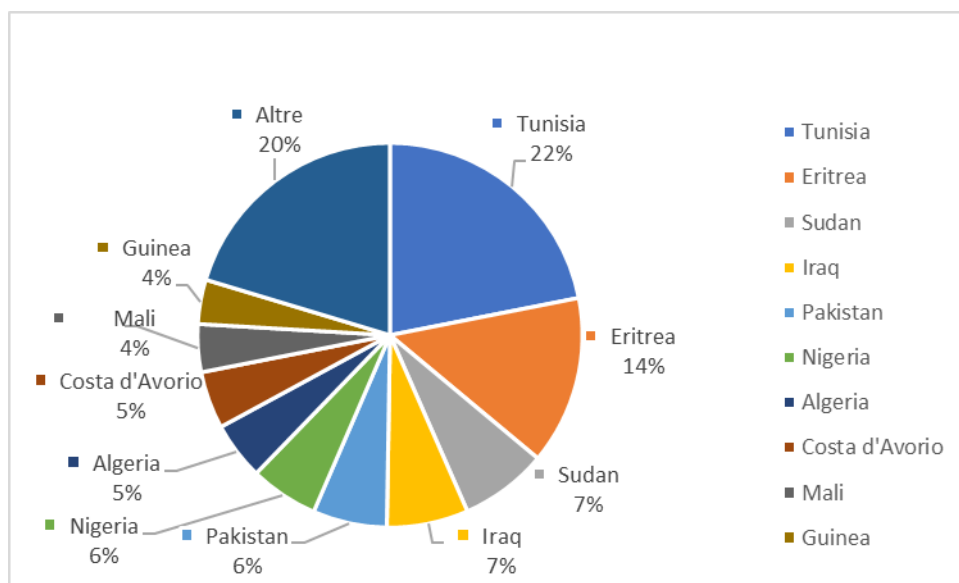


Figura 4: Nazionalità dei migranti sbarcati in Italia, dati in percentuale - anno 2018.

Fonte: Ministero degli Interni, 2018

3. Nel corso di questo studio, sono analizzati nel dettaglio solo alcuni dei paesi di partenza dei flussi migratori, vale a dire Tunisia, Algeria, Egitto, Libia e Marocco. Le

risorse fondamentali di cui dispongono maggiormente i paesi oggetto del presente studio sono gli idrocarburi, come mostrato in Tabella 1.

Tabella 1: Risorse naturali dell'Italia e dei Paesi di provenienza dei principali flussi migratori, 2017.

Paesi	Petrolio			Gas naturale		
	Produzione milioni (t)	Riserve milioni (t)	Rapporto R/P	Produzione miliardi di m <sup>3</sup>	Riserve miliardi di m <sup>3</sup>	Rapporto R/P
Italia	4,1	100	24	5,3	38,5	7
Algeria	66,6	1.500	22	91,2	4.300	47
Egitto	32,2	400	12	49	1.800	37
Libia	40,8	6.300	154	11,5	1.400	122
Tunisia	2,4	100	42	2,5	65	26
Marocco	0,008	0,092	11	0,097	1,4	14

Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2018

Osservando la Tabella 1, si può notare che, per quanto riguarda il petrolio, la produzione del 2017 di Algeria, Egitto, Libia, Tunisia è stata rispettivamente di circa 16, 8, 10, 0,6 volte rispetto a quella dell'Italia. Solo il Marocco ha una produzione di petrolio nettamente inferiore rispetto a quella dell'Italia. Le riserve ammontano rispettivamente a circa 15, 4, 63, 1 rispetto all'Italia. Anche con riferimento alle riserve, rapportandole a quelle italiane, il Marocco risulta esserne povero.

Per quanto riguarda il gas naturale, invece, la produzione del 2017 di Algeria, Egitto, Libia, e Tunisia è stata rispettivamente di circa 17, 9, 2, 0,5 volte rispetto a quella dell'Italia. La produzione di gas naturale del Marocco, rispetto a quella italiana, è molto bassa. Le riserve ammontano rispettivamente a circa 113, 47, 37, 1,7 volte rispetto all'Italia. Il Marocco non possiede importanti riserve di gas naturale.

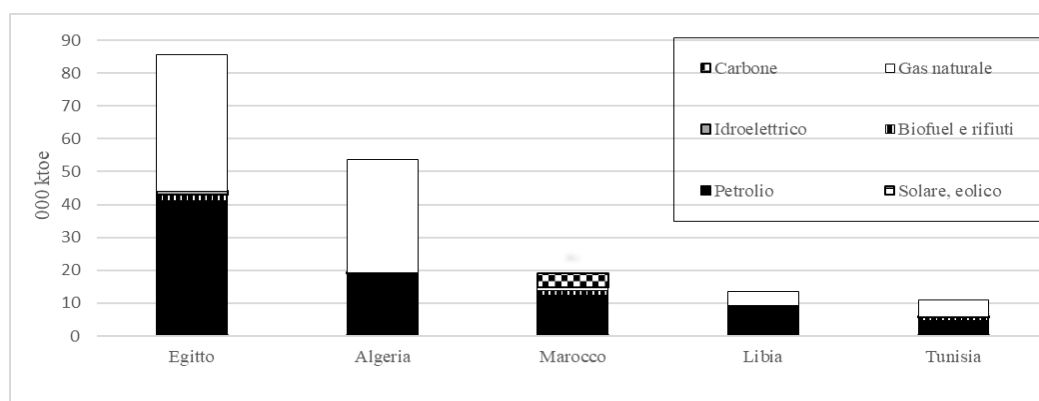


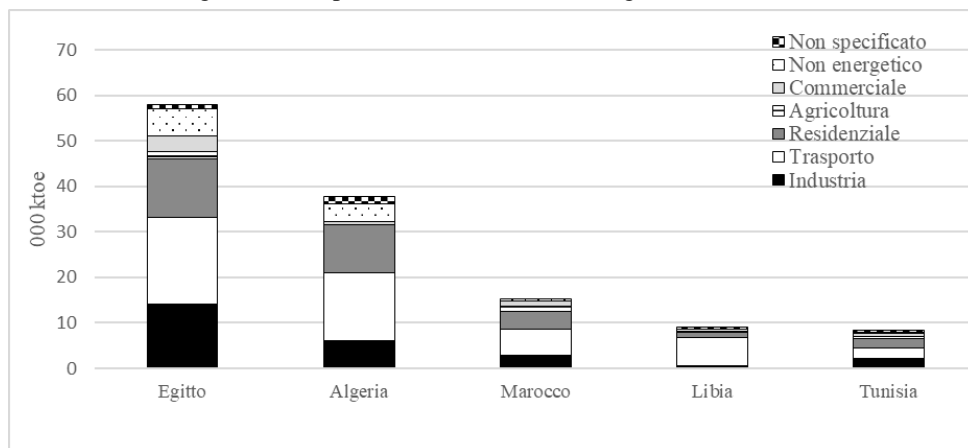
Figura 5: Composizione della produzione energetica, anno 2016.

Fonte: IEA, 2016

Per i paesi analizzati, è stato condotto anche lo studio della composizione della produzione dell'energia in termini di tipo di fonte (fossile, rinnovabile) e l'analisi dei consumi energetici in termini di fonte e settore di impiego (industria, residenziale, agricolo, commerciale). Come si può notare in Figura 5, che riporta la composizione della produzione energetica per ciascun paese, sono i combustibili fossili ad essere maggiormente impiegati nella produzione dell'energia, principalmente il gas naturale in Egitto, Algeria e Tunisia; mentre in Marocco e in Libia è il petrolio a costituire la fonte energetica principale. Le fonti rinnovabili sono di scarsa rilevanza in tutti i cinque paesi oggetto di analisi. Il carbone viene impiegato solo in Marocco.

Dall'analisi della composizione dei consumi energetici, invece, riportata in Figura 6, si evince che l'energia viene maggiormente impiegata nel settore dei trasporti, seguito da quello residenziale e dell'industria. Meno rilevanti sono il settore commerciale, agricolo e non energetico.

Figura 6: Composizione dei consumi energetici, anno 2016



Fonte: IEA, 2016

Nei paragrafi che seguono, si analizzeranno nel dettaglio i tassi di produzione, le riserve e il consumo degli idrocarburi, focalizzandosi sui principali operatori del mercato dei cinque paesi oggetto di questo studio. Inoltre, saranno investigate le altre risorse minerarie di cui i paesi del Nord Africa dispongono, la loro bilancia commerciale e la composizione della produzione e del consumo energetico in termini di tipo di fonte e settore.

4. In Tunisia la produzione di petrolio è bassa. La produzione nel 2017 è scesa, raggiungendo 2,4 milioni di tonnellate, pari allo 0,6% della produzione del continente africano (383,3 milioni di tonnellate). Le riserve di petrolio ammontano a 100 milioni di tonnellate pari allo 0,04% delle riserve mondiali (239.300 milioni di tonnellate) e pari alle riserve dell'Italia (100 milioni di tonnellate). Nel 2017, la produzione di gas



naturale è stata di 2,5 miliardi di m<sup>3</sup> pari allo 0,07% della produzione mondiale (3.680 miliardi di m<sup>3</sup>) e le riserve ammontano a 65 miliardi di m<sup>3</sup>.

L'Ente tunisino per le attività petrolifere (Etap), socio non operatore in quasi il 90% delle concessioni, garantisce circa il 50% della produzione di idrocarburi in Tunisia. Il concessionario più importante è la società norvegese Panoro Energy Asa, che a seguito del completamento dell'acquisizione di OMV Tunisia Upstream GmbH e dei suoi asset in Tunisia operanti nel settore petrolifero, detiene ormai una partecipazione indiretta del 49% in cinque concessioni di produzione di petrolio in Tunisia.

Per quanto riguarda la presenza italiana in Tunisia, di particolare importanza nel settore degli idrocarburi è la società ENI, presente in Tunisia dal 1961. Le sue attività principali sono l'esplorazione, la perforazione e la produzione del petrolio nonché la gestione tecnica del gasdotto TRANSMED che collega l'Algeria all'Italia via la Tunisia, in collaborazione con le Autorità tunisine competenti. Recentemente, l'ENI e l'ETAP hanno firmato un accordo di cooperazione per lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili nel Paese (Eni, 2018).

Un'altra importante risorsa sono i minerali fosfatici<sup>4</sup>. Questo minerale, che costituisce la ricchezza della regione, è sfruttato dalla Compagnia di Fosfato di Gafsa (CPG). La trasformazione del fosfato ha permesso alla Tunisia d'essere il secondo paese nel mondo a valorizzare una grande percentuale della sua produzione di fosfato naturale (85%). La Tunisia si colloca al decimo posto tra i produttori mondiali con una produzione mineraria di 3,7 milioni di tonnellate pari all'1,6% rispetto alla produzione mondiale. Si tratta di minerali d'importanza strategica per l'economia perché con questa risorsa vengono prodotti alcuni dei più importanti fertilizzanti. Oltre all'attività mineraria, Gafsa possiede un'attività industriale chimica, gestita dal Gruppo Chimico Tunisino, basata sulla produzione di acido fosforico e di concime.

La Tunisia importa principalmente prodotti tessili, macchinari e idrocarburi. Le principali esportazioni in ordine in milioni di \$ USA nel 2016 sono rappresentate da materiale elettrico ed elettronico (3.740), abbigliamento e accessori (2.141), petrolio e derivati (750), macchinari (644), veicoli e loro parti (504), prodotti chimici (432), strumenti tecnici ed elettromedicali (426), plastica (405), olio d'oliva (402).

Come mostrato in Tabella 2, il fabbisogno energetico della Tunisia è soddisfatto per il 48% dal gas naturale, per il 42% dal petrolio e per il 10% da biofuels e rifiuti. I settori economici che consumano più energia sono il settore dei trasporti (30%), industriale (27%) e residenziale (26%). Seguono il settore commerciale (8%), il settore agricolo (6%) e il settore non energetico (3%) (IEA, 2016).

---

<sup>4</sup> H. De Haas, A. Bencherifa, L. De Haan, H. El Ghanjou, A. El Harradji, *Migration, agricultural transformations and natural resource exploitation in the oases of Morocco and Tunisia. Final scientific report IMAROM research project (Interaction between Migration, Land and Water Management and Resource Exploitation in the Oases of the Maghreb)*, University of Amsterdam, 2001.

Tabella 2: Composizione quantitativa e percentuale dei consumi e della produzione energetica in Tunisia, 2016

Produzione energia (ktep)			Consumo energetico (ktep) per fonte			Consumo energetico (ktep) per settore		
Solare, eolico	100	0,9%	Prodotti raffinazione	4.349	54,3%	Industria	2.141	26,7%
Petrolio	4.552	41,6%	Biofuel e rifiuti	871	10,9%	Trasporto	2.388	29,8%
Biofuel e rifiuti	1.081	9,9%	elettrico	1.339	16,7%	Residenziale	2.063	25,7%
Idroelettrico	4	0,0%	Gas naturale	1.403	17,5%	Agricoltura	486	6,1%
Gas naturale	5.209	47,6%	Solare, eolico	50	0,6%	Commerciale	636	7,9%
						Non energetico	298	3,7%
<b>Totale</b>	<b>10.946</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>8.012</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>8.012</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IEA, 2016

5. L'Algeria è un importante produttore di petrolio e gas naturale e membro dell'OPEC. Il settore trainante dell'economia algerina è quello degli idrocarburi<sup>5</sup>, rappresentando circa il 60% delle entrate della bilancia commerciale, il 30% del PIL e più del 95% delle esportazioni. La produzione di greggio nel 2017 è stata di oltre 66 milioni di tonnellate, pari all'1,5% della produzione mondiale (4.387 milioni di tonnellate) a fronte di riserve stimate pari a 1.500 milioni di tonnellate (15 volte in più rispetto all'Italia). Si stima che, rapportando la riserve alla produzione, la vita residua (in termini di anni e considerando il tasso di produzione e consumo costante) di tali riserve sia 22 anni.

L'Algeria è il terzo paese esportatore di gas naturale verso l'Europa, ed il primo produttore di gas naturale nel continente africano. L'Algeria nel 2017 ha prodotto oltre 91 miliardi di m<sup>3</sup> di gas naturale, a fronte di riserve pari a 4.300 miliardi di m<sup>3</sup> (oltre 113 volte in più rispetto all'Italia). L'autonomia di queste risorse è di 47 anni.

L'80% della produzione di idrocarburi è gestito dalla società locale Sonatrach, uno dei maggiori player energetici a livello mondiale che opera nella ricerca, produzione, trasporto, trasformazione, commercializzazione degli idrocarburi<sup>6</sup>. Il restante 20 % è gestito da una serie di compagnie petrolifere estere tra cui British Petroleum, Eni, Total, Repsol, Cepsa, Statoil e Anadarko.

<sup>5</sup> A. Bouraiou, A. Necaibia, N. Boutasseta, S. Mekhilef, R. Dabou, A. Ziane, O. Touaba, *Status of renewable energy potential and utilization in Algeria*, in *Journal of Cleaner Production*, 246, 119011 2020.

<sup>6</sup> A. Djeflat, B.A. Lundvall, *The resource curse and the limited transformative capacity of natural resource-based economies in Africa: evidence from the oil and gas sector in Algeria and implications for innovation policy*, in *Innovation and Development*, 6(1) 2016, pp. 67-85.

L'importanza strategica degli idrocarburi per questo paese, soprattutto per quanto riguarda il petrolio deve esser letta anche in un'ottica di crescita di lungo periodo<sup>7</sup>.

Le importazioni dall'Algeria sono composte per la quasi totalità da prodotti delle miniere e delle cave (93%). Le esportazioni riguardano per il 39,5% metalli e prodotti in metallo, per il 30 % macchine e apparecchi meccanici e per il 10 % apparecchi elettrici ed elettronici.

Di recente sono stati scoperti importanti giacimenti auriferi, diamantiferi e uraniferi<sup>8</sup>. Oltre alle industrie legate al settore energetico e minerario, sono da rilevare quelle relative all'agroindustria. Quanto all'agricoltura (17% del PIL) i prodotti principali sono: cereali, foraggio, frutta e ortaggi (meloni, uva da vino e da tavola, agrumi, olive, datteri, fichi, patate).

Per quanto riguarda la fornitura di energia, come mostrato in Tabella 3, l'Algeria dipende per il 64% dal gas naturale, per il 35% dal petrolio e meno dell'1% si riferisce alle fonti rinnovabili. I settori ad alto consumo di energia sono il settore dei trasporti (40%), il settore residenziale (27%) e quello industriale (16%) (IEA, 2016).

Tabella 3: Composizione quantitativa e percentuale dei consumi e della produzione energetica in Algeria, 2016

Produzione energia (ktep)			Consumo energetico (ktep) per fonte			Consumo energetico (ktep) per settore		
Solare, eolico	10	0,0%	Prodotti raffinazione	17.807	47,1%	Industria	5.980	15,8%
Petrolio	19.072	35,5%	Biofuel e rifiuti	6	0,0%	Trasporto	15.135	40,1%
Idro-elettrico	19	0,0%	Elettrico	4.496	11,9%	Residenziale	10.342	27,4%
Gas naturale	34.663	64,5%	Gas naturale	15.472	41,0%	Agricoltura	194	0,5%
						Commerciale	539	1,4%
						Non energetico	3.975	10,5%
						Non specificato	1.616	4,3%
<b>Totale</b>	<b>53.764</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>37.781</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>37.781</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IEA, 2016

6. Lo sviluppo economico del paese è stato caratterizzato per la presenza del petrolio, in particolare, con le esportazioni di petrolio avvenute negli anni '60, è avvenuta la

<sup>7</sup> S.M. Chekouri, A. Chibi, M. Benbouziane, *Algeria and the natural resource curse: oil abundance and economic growth*, in *Middle East Development Journal*, 9(2) 2017, pp. 233-255.

<sup>8</sup> M. Akacem, N. Cachanosky, *Il mito della maledizione delle risorse: un caso di studio per l'Algeria*, in *Journal of Private Enterprise*, 2016 (Forthcoming).

trasformazione del paese che è diventato tra i più ricchi dell'Africa<sup>9</sup>. L'industria petrolifera è la chiave dell'economia del paese in quanto la vicinanza strategica ai mercati europei, principali acquirenti del petrolio libico, e il basso tenore di zolfo del petrolio stesso, che lo rendono adatto alla raffinazione, sono alla base della grande rilevanza assunta dal Paese come fornitore petrolifero. Nonostante sanzionata dall'ONU come paese intransigente e avendone ridotto la produzione, il petrolio resta la fonte di guadagno principale dell'export libico, contribuendo al 95% delle entrate e a circa il 25% del PIL. Tra i maggiori giacimenti sinora sfruttati, favoriti dalla scarsa distanza dai porti d'imbarco, vi è il Mabruh, Hofra, Zelten, Raguba, Serir. Gli oleodotti portano il greggio ai terminali di Es Sider, Ras Lanuf, Zuetina e soprattutto di Marsa Brega (collegato con i pozzi di Zelten) e di El Hariga presso Tobruch (raccordato con il giacimento di Serir). Nel 2017, la produzione di greggio è stata di 40,8 milioni di tonnellate, pari allo 0,9% della produzione mondiale (4.387 milioni di tonnellate), a fronte di riserve accertate di 6.300 milioni di tonnellate (63 volte in più rispetto all'Italia). Il rapporto Riserve produzione è di 154 anni.

La Libia possiede anche enormi giacimenti di gas naturale. Nel 2017, ha prodotto 11,5 miliardi di m<sup>3</sup>, a fronte di riserve pari a 1400 miliardi di m<sup>3</sup> di gas naturale. L'autonomia di queste risorse è di 122 anni.

La National Oil Corporation (NOC) è la compagnia petrolifera nazionale della Libia che, con un certo numero di più piccole filiali, possiede metà del petrolio del paese. La più grande produttrice di petrolio tra le sue filiali è la Waha Oil Company (WOC) seguita dalla Arabian Gulf Oil Company (Agoco), Zueitina Oil Company (ZOC), e Sirte Oil Company (SOC).

La presenza italiana nel settore degli idrocarburi è rappresentata da Eni, la cui produzione libica vale circa il 15% della produzione del gruppo italiano. Inoltre, circa un terzo del gas naturale prodotto dal gruppo è libico (Eni, 2018).

La Libia non presenta altre risorse minerarie di rilievo<sup>10</sup>. Sono presenti, ma in quantitativi piuttosto modesti, sale, gesso e natron (carbonato sodico), estratto nel Fezzan e utilizzato nelle concerie. La Libia ricava dal petrolio oltre l'80% del valore delle esportazioni destinate verso l'Italia, la Germania e la Francia, mentre importa soprattutto prodotti alimentari, manufatti e tecnologie dall'Italia, dalla Cina e dalla Turchia.

Per quanto riguarda la fornitura di energia, come mostrato in Tabella 4, la Libia dipende per il 31% dal gas naturale, per il 68% dal petrolio e per l'1% dalle fonti rinnovabili. I settori ad alto consumo di energia sono il settore dei trasporti (69%), il settore residenziale (12%) e quello industriale (6%) (IEA, 2016).

---

<sup>9</sup> R. Chami, A.I. Al-Darwish, S. Cevik, J. Charap, S.M. George, B. Gracia, S. Pattanayak, *La Libia oltre la rivoluzione: sfide e opportunità*, Dipartimento del Fondo monetario internazionale Medio Oriente e Asia centrale, 2012.

<sup>10</sup> Taib, M. *The mineral industry of Libya*, in *Minerals Yearbook*, 3, 2012, p. 21.

Tabella 4: Composizione quantitativa e percentuale dei consumi e della produzione energetica in Libia, 2016

Produzione energia (ktep)			Consumo energetico (ktep) per fonte			Consumo energetico (ktep) per settore		
Solare, eolico	1	0,0%	Prodotti raffinazione	7.514	83,6%	Industria	582	6,5%
Petrolio	9.171	68,0%	Biofuel e rifiuti	144	1,6%	Trasporto	6.165	68,6%
Biofuel e rifiuti	144	1,1%	Elettrico	1.202	13,4%	Residenziale	1.082	12,0%
Gas naturale	4.166	30,9%	Gas naturale	128	1,4%	Agricoltura	105	1,2%
						Commerciale	129	1,4%
						Non energetico	568	6,3%
						Non specificato	357	4,0%
<b>Totale</b>	<b>13.482</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>8.988</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>8.988</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IEA, 2016

7. Le principali risorse sono costituite dagli idrocarburi. Nell'anno 2017 la produzione di petrolio ammontava a 32,2 milioni di tonnellate con 400 milioni di tonnellate di riserve, mentre la produzione di gas naturale era pari a 49 miliardi di m<sup>3</sup> con 1.800 miliardi di m<sup>3</sup> di riserve. L'autonomia di queste risorse, considerato un tasso costante di produzione e consumo, è di 12 anni per il petrolio e di 37 anni per il gas naturale. I giacimenti di petrolio si trovano nelle aree del Mar Rosso, del Sinai, del Golfo di Suez e di El Alamein.

I principali operatori del settore sono ENI ed Edison.

ENI è il principale operatore petrolifero straniero nel Paese, dove vanta una presenza consolidata da oltre 50 anni, EDISON ha in corso attività di sfruttamento di giacimenti di gas e petrolio sulla costa mediterranea attraverso una joint-venture da 3 miliardi di dollari con l'Egyptian Petroleum Company. L'Egitto possiede anche enormi giacimenti di gas naturale, utilizzati in gran parte per il consumo interno. Il più importante giacimento di Zohr, di recente scoperta, ha raggiunto una produzione di 2 miliardi di piedi cubi al giorno di gas, corrispondenti a circa 365.000 barili di olio equivalente al giorno, dei quali 110.000 in quota Eni, dando un contributo fondamentale nel sostenere l'indipendenza dell'Egitto dalle importazioni di GNL. I principali oleodotti sono: Suez-Il Cairo e Suez-Il Cairo-Alessandria (320 km).

L'Egitto è un paese ricco anche di risorse naturali quali fosfati, silicio, graniti, manganese, titanio<sup>11</sup>.

L'Egitto è una delle più grandi economie di esportazione in tutto il mondo, le cui principali esportazioni riguardano il petrolio greggio (16%), l'oro (9%), i concimi azotati (4%), il petrolio raffinato (3%), il filo isolato (3%) e gli agrumi (2,5%). Le

<sup>11</sup> A. El-Kammar, A. Surour, M. El-Sharkawi, H. Khozyem, *Mineral Resources in Egypt (II): Non-metallic Ore Deposits. In the Geology of Egypt* (pp. 589-634), Springer, Berlino – Heidelberg 2020.

principali destinazioni di esportazione sono Emirati Arabi Uniti (\$2,69 miliardi), Italia (\$2,02 miliardi), Turchia (\$1,98 miliardi), Stati Uniti (\$1,69 miliardi) e Germania (\$1,51 miliardi).

La fornitura di energia in Egitto, come mostrato in Tabella 5, dipende per il 48,5% dal gas naturale, per il 47,8% dal petrolio e per l'1,6% dalle fonti rinnovabili e 2,1% dal biocarburante e rifiuti. I settori ad alto consumo di energia sono il settore dei trasporti (33%), il settore residenziale (22%) e quello industriale (24%) (IEA, 2016).

Tabella 5: Composizione quantitativa e percentuale dei consumi e della produzione energetica in Egitto, 2016

Produzione energia (ktep)			Consumo energetico (ktep) per fonte			Consumo energetico (ktep) per settore		
Solare, eolico	239	0,3%	Prodotti raffinazione	184	0,3%	Industria	14.059	24,3%
Petrolio	40.896	47,8%	Biofuel e rifiuti	31.039	53,6%	Trasporto	19.133	33,0%
Biofuel e rifiuti	1.788	2,1%	elettrico	1.788	3,1%	Residenziale	12.898	22,3%
Idro - elettrico	1.105	1,3%	Gas naturale	13.152	22,7%	Agricoltura	1.616	2,8%
Gas naturale	41.462	48,5%		11.799	20,4%	Commerciale e Settore pubblico	3.370	5,8%
						Non energetico	5.973	10,3%
						Non specificato	913	1,6%
<b>Totale</b>	<b>85.490</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>57.962</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>57.962</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IEA, 2016

8. Il Marocco, a differenza degli altri paesi del Nord Africa, è povero di idrocarburi, dei quali è un grande importatore, La produzione di petrolio nel 2017 è stata di 8 mila tonnellate, a fronte di riserve accertate pari a 92 mila tonnellate, con un rapporto riserve produzione pari a 11 anni circa; mentre di gas naturale sono state prodotte 97 milioni di m<sup>3</sup>, a fronte di riserve accertate pari a 1.400 milioni di m<sup>3</sup>, con rapporto riserve produzione pari a 14 anni.

Ciononostante, non mancano le attività di ricerca di questi idrocarburi: oltre 30 compagnie appartenenti al settore energetico, hanno avviato attività di esplorazione sia on-shore che off-shore. Gli attuali pozzi petroliferi sono quelli di Sidi Kacem e Sidi Rhalem, che coprono solo in minima parte il fabbisogno del paese; sono stati però individuati giacimenti di gas e petrolio nella zona di Essaouira e lungo la costa dell'Oceano Atlantico. Delle 28 compagnie petrolifere coinvolte nel Paese, quelle

operanti nel mercato OFF shore, come mostrato in Figura 7, sono: Eni, Woodside, Chariot Oil & Gas e ONHYM<sup>12</sup>.

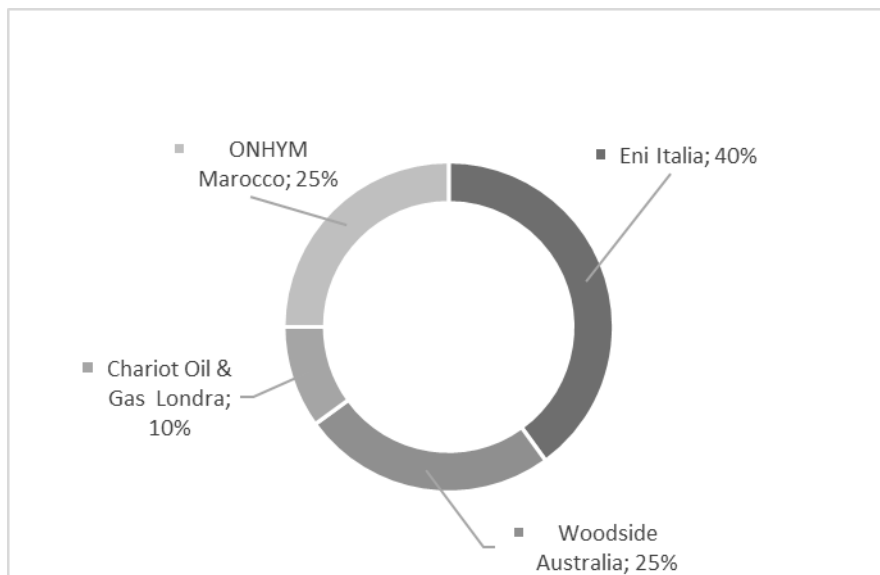


Figura 7: Operatori commerciali nel mercato Off-shore degli idrocarburi in Marocco, 2017

Fonte: Menas, 2017.

Altri principali operatori del mercato si concentrano in altri settori, come quello agroalimentare, che rappresenta il 14% del PIL nazionale, le cui principali aziende sono la Conserves de Meknes, la Conserves Tam e la Cosumar. Altro interessante mercato è quello che si sta sviluppando attorno alle risorse rinnovabili, le cui principali aziende sono la Masen, la Onee e la Acwa power Marocco.

Con riferimento alle altre risorse minerarie, il Marocco, è un paese mediamente ricco in risorse minerarie (fosfati, carbone, piombo, argento, oro, zinco, cobalto, ecc). I grandi giacimenti di fosfati, di cui è il secondo produttore mondiale (dopo la Cina), ma ampiamente al primo posto per le riserve (detiene circa il 70% delle riserve mondiali conosciute) consentono alla Sonacar e alla Gcp, le principali aziende del settore, di essere i primi esportatori mondiali.

I principali prodotti esportati dal Marocco in Cina, Stati Uniti e Germania riguardano le automobili (11%), i prodotti chimici (6,8%), il materiale elettrico ed elettronico (6,1%) e l'abbigliamento e accessori (5,4%). Con riferimento alle importazioni, i prodotti derivanti dalla raffinazione (8,4%), sono quelli maggiormente importati, seguito dai prodotti del settore dei trasporti (4,8%).

<sup>12</sup> Menas, Associates (2017). *Key countries and opportunities in Africa's oil and gas industry. The 24th Africa oil week 2017 Conference and Exhibition*, 2017.

Per quanto riguarda la fornitura di energia, come mostrato in Tabella 6, il Marocco è l'unico dei cinque paesi oggetto di questo studio a usare il carbone per una quota del 22%. Le altre fonti utilizzate per alimentare la produzione energetica sono il petrolio per il 63% ed in minima parte, solo 5%, il gas naturale. Sembra infatti che il Paese preferisca al gas, il biocarburante, per una quota parte del 7%. Non del tutto irrilevanti (2%), sono le fonti rinnovabili. I settori ad alto consumo di energia sono il settore dei trasporti (36%), il settore residenziale (25%) e quello industriale (19%) (IEA, 2016).

Tabella 6: Composizione quantitativa e percentuale dei consumi e della produzione energetica in Marocco, 2016

Produzione energia (ktep)			Consumo energetico (ktep) per fonte			Consumo energetico (ktep) per settore		
Solare, eolico	362	1,9%	Carbone	18	0,1%	Industria	2.938	19,1%
Petrolio	12.020	63,1%	Prodotti di raffinazione	11.300	73,5%	Trasporto	5.583	36,3%
Biofuel e rifiuti	1.351	7,1%	Biofuel e rifiuti	1.319	8,6%	Residenziale	3.922	25,5%
Gas naturale	1.033	5,4%	Elettrico	2.671	17,4%	Agricoltura	1.192	7,8%
Carbone	4.283	22,48%	Gas naturale	61	0,4%	Commerciale	1.237	8,0%
						Non energetico	497	3,2%
<b>Totale</b>	<b>19.049</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>15.369</b>	<b>100,0%</b>	<b>Totale</b>	<b>15.369</b>	<b>100,0%</b>

9. Con il presente lavoro è stato analizzato, all'interno del fenomeno dell'immigrazione, la situazione delle risorse naturali (disponibilità, impiego e saldi commerciali) nei paesi del Nord Africa, oltre all'analisi della composizione della produzione e del consumo energetico, al fine di individuare i punti di forza per lo sviluppo delle economie locali.

Suddetta analisi, focalizzata sui paesi del nord Africa da cui partono i principali flussi migratori, ci permette di notare che Libia, Algeria ed Egitto detengono la maggiore disponibilità di risorse naturali; in particolar modo di petrolio, gas naturale, fosfati, uranio e di minerali preziosi, come oro e diamanti. La Libia si distingue per la disponibilità e la facilità di estrazione del petrolio, l'Algeria per le riserve di gas naturale.

Con riferimento alla disponibilità di tali risorse, si segnala che, per il petrolio, il paese con la maggiore autonomia di risorse è la Libia (154 anni). Anche per il gas naturale la Libia è il paese che ha maggiore autonomia (122 anni), seguita dall'Algeria (47 anni).

La conoscenza delle risorse naturali e dell'economia di questi paesi è fondamentale per comprendere quali azioni poter intraprendere per aiutare questi popoli.



Sicuramente, l'intensificazione degli investimenti in questi paesi e nei settori economici potrebbe rappresentare una prima necessaria azione per aiutare tali popoli e, di conseguenza, diminuire i flussi migratori da tali Paesi. Sarebbe opportuno il ricorso a tecnologie innovative al fine di trasformare i loro attuali problemi in una potenziale forza lavoro che promuove la loro crescita sostenibile<sup>13</sup>.

Dall'analisi della composizione della produzione energetica, emerge come la maggior parte dei paesi oggetto di analisi, ancora impieghi i combustibili fossili, attribuendo scarsa rilevanza alle fonti rinnovabili. Solo il Marocco, seguito dalla Tunisia, ha investito maggiormente in fonti di energia più pulite, vale a dire quella solare, eolica ed idroelettrica. Pertanto, in tali Paesi, sarebbe opportuno attuare politiche di decarbonizzazione, volte a contenere il contributo delle fonti fossili alla produzione di energia.

Inoltre, bisognerebbe, approvare tutte le modalità di cooperazione internazionale con questi paesi al fine di diventare protagonisti nell'utilizzo delle riserve petrolifere e di gas naturale, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e sociale di questi stati, abbandonando le logiche di sfruttamento adottate fino ad oggi. Tuttavia, le forti instabilità sociali, politiche e religiose di questi Paesi, costituiscono un fortissimo freno a questa collaborazione nella gestione delle risorse. L'ENI ha attuato una serie di azioni per favorire tale ottica collaborativa, insieme ad altre aziende meccaniche e siderurgiche, che si stanno affacciando sul continente africano, in particolar modo sul Nord Africa. Sarebbe auspicabile, in tale ottica, seguire l'esempio di alcuni paesi del Medio Oriente, come quello di Abu Dhabi e Kuwait, in cui è stata posta in essere una politica di integrazione e un utilizzo ottimale delle risorse e dei combustibili fossili.

---

<sup>13</sup> L. Marti, R. Puertas, *Analysis of the efficiency of African countries through their Ecological Footprint and Biocapacity*, in *Science of The Total Environment*, 2020.

Raffaele Lagravinese

## L'IMPATTO ECONOMICO DELLE MIGRAZIONI

ABSTRACT	
Gli argomenti trattati all'interno della relazione riguardano alcuni fatti stilizzati delle migrazioni internazionali e i fattori di spinta ed attrazione; gli effetti economici dell'immigrazione, con particolare riguardo al mercato del lavoro ed al cambiamento strutturale e tecnologico dei tessuti produttivi; e, in ultimo, il processo di immigrazione e crescita nei paesi di origine.	The topics present in the article relate some stylized facts of international migration and the push and pull factors, the economic effects of immigration, with particular attention to the labor market and the structural and technological change of production fabrics; and, lastly, the immigration and growth process in the original countries.
Effetti economici – immigrazione – mercato del lavoro	Immigration – economic effects – labor market

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Perché si decide di emigrare. – 3. L'impatto economico dei migranti. – 4. Gli aiuti economici ai Paesi in via di Sviluppo, le rimesse e le migrazioni di ritorno.

1. Quando si parla di migrazione internazionale, di fattori di spinta ed attrazione non ci si riferisce ad un fenomeno nuovo, perché i processi migratori fanno parte della storia dell'umanità.

Ci sono fenomeni di migrazione che vengono raccontati addirittura nei testi sacri, tuttavia negli ultimi due secoli, e negli ultimi anni in particolare, il processo della migrazione economica è diventata senz'altro una delle motivazioni preponderanti che spingono individui a spostarsi dai luoghi di origine verso luoghi in cui le condizioni di vita e quelle economiche e lavorative sono percepite come migliori.

Quali sono le ragioni alla base di tale cambiamento epocale?

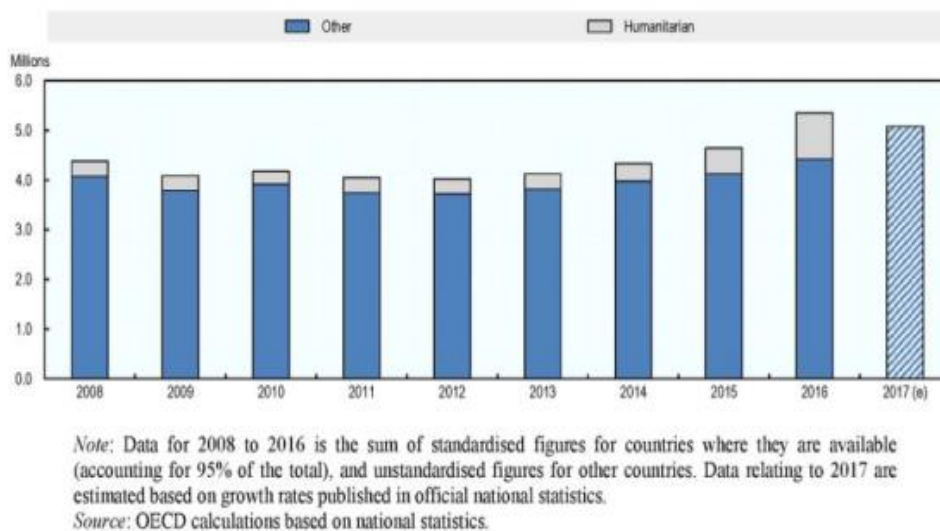
Alla base vi è il processo di globalizzazione: una straordinaria riduzione di barriere fisiche, tecnologiche e culturali, che ha favorito il processo di trasferimento di beni e servizi, idee, capitali e, soprattutto, individui.

Per dare contezza del processo di globalizzazione ed il legame con i movimenti migratori possiamo osservare in figura 1.1 che il popolo dei migranti consta di 258 milioni di persone nate all'estero, ossia non nel luogo in cui risiedono. Il 13% di queste persone vivono in uno dei paesi OCSE (alcuni tra i paesi più industrializzati del globo).

I flussi migratori verso i paesi OCSE hanno avuto, nell'ultimo biennio, un processo di assestamento. Mentre per circa un decennio si è assistito ad un flusso di persone verso i paesi industrializzati, nell'ultimo anno invece questo processo migratorio si è un po' ridotto, a vantaggio di altre mete.

Per quanto riguarda i migranti è necessario poi fare distinzioni tra migranti economici e richiedenti asilo, i quali nei paesi OCSE sono 1.23 milioni. C'è, da questo punto di vista, un forte decremento rispetto al biennio e un aumento delle richieste di asilo per motivi umanitari (figura 1).

Figura 1. Flussi migratori verso Paesi OCSE



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933750947>

Quando si parla di processi migratori però un elemento che va analizzato riguarda non solo il numero di immigrati, ma anche le persone che nello stesso periodo decidono di abbandonare il paese di origine (emigranti). Questo dato è particolarmente interessante ed al contempo preoccupante per l'Italia.

Come mostra la tabella 1 l'Italia è sempre stato un paese di emigranti, piuttosto che di immigrati. Anche oggi, soprattutto nel decennio 2006-2016, l'Italia è all'ottavo posto della classifica delle persone che si spostano verso i paesi dell'OCSE.

Soltanto nel 2016 circa 172 mila persone hanno deciso di abbandonare il nostro paese.

Questo è un dato abbastanza eclatante, a cui spesso non viene data la giusta attenzione. Prima dell'Italia ci sono paesi come il Vietnam, il Messico l'India, la Polonia, la Romania, la Siria e la Cina. L'Italia è anche uno dei principali paesi europei che ha un altro numero di migranti verso paesi dell'OCSE.

Tabella 1. Top Paesi con un maggior numeri di emigranti<sup>1</sup>

	Average 2006-2015 (thousands)	2015 (thousands)	2016 (thousands)	% of total OECD inflows 2016	% change 2016/2015	Difference in ranking vs 2015	Difference in ranking vs 2006-15
China	517	541	538	7.6	-1	0	0
Romania	336	421	419	5.9	-1	1	0
Syria	68	429	343	4.9	-20	-1	18
India	241	268	271	3.8	+1	1	0
Poland	282	309	263	3.7	-15	-1	-2
Mexico	171	181	193	2.7	+7	1	-1
Viet Nam	100	152	185	2.6	+22	2	4
Italia	99	170	172	2.4	+1	0	4
Philippines	165	181	167	2.4	-6	-3	-3
United States	133	139	137	1.9	-1	0	-3
United Kingdom	129	123	130	1.8	+6	2	-3
Ukraine	85	111	128	1.8	+15	4	3
France	95	115	125	1.8	+9	2	0
Afghanistan	36	139	125	1.8	-10	-3	27
Bulgaria	89	127	125	1.8	-2	-3	-1
Iraq	49	121	110	1.6	-9	-3	14
Germany	124	109	109	1.5	-1	-1	-9
Pakistan	84	99	95	1.3	-4	-1	-3
Morocco	112	84	89	1.3	+7	3	-10
Russia	75	81	88	1.2	+8	3	-3
Spain	58	95	88	1.2	-7	-2	4

2. Nell'analisi dei processi migratori un ulteriore approfondimento deve essere dedicato al perché si decide di emigrare tentando di indagare nel quali siano state le motivazioni che hanno spinto queste persone a recarsi in Italia. Per rispondere a queste domande è possibile analizzare i dati dell'ISTAT rilasciate annualmente sulle caratteristiche della popolazione straniera.

*Quante sono le persone che risiedono in Italia e sono nate in paese straniero?*

Secondo i dati ISTAT al 1° gennaio 2018 sono circa 5 milioni: rispetto al 2002 sono aumentato di quattro volte<sup>2</sup>.

Si tratta di un incremento molto elevato, il più elevato mai registrato nella storia dell'immigrazione del nostro paese.

Circa l'8.5% della popolazione italiana nel 2018<sup>3</sup> è oggi immigrata.

*Quali sono i fattori che inducono un individuo a migrare?*

La risposta non è un mistero, si tratta di motivazioni molto ovvie: l'attesa di un miglioramento delle condizioni di vita per sé e per la propria famiglia; fattori di spinta, condizioni di povertà elevata, disoccupazione, forti disuguaglianze socioeconomiche, guerre, calamità naturali.

Il processo di *climate change* non va non considerato all'interno delle scelte migratorie da parte di soggetti che si muovono soprattutto da aree africane in cui purtroppo, al di là dell'aspetto politico e delle disuguaglianze, la principale motivazione è proprio quella della carestia. Oltre a questo, bisogna tener conto anche di altri fattori,

<sup>1</sup> Fonte: OECD, *Databases on Migration*, 2019.

<sup>2</sup> Nel 2002 il numero di stranieri residenti nel nostro paese era pari ad 1.34 milioni.

<sup>3</sup> 3,4 nel 2003.

come la distanza geografica e culturale, la qualità delle istituzioni e le disparità economiche interne.

*Ma qual è il futuro dell'Italia?*

L'Italia nell'ultimo decennio ha visto un incremento di 4 volte rispetto a 13/14 anni fa.

Tuttavia, se guardiamo la composizione demografica dell'Italia messa a confronto con i nostri "vicini" del sud-est europeo e nord Africa come Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia ecc., avendo riguardo ad alcuni indicatori demografici molto importanti, ci si accorge come i processi migratori non potranno che aumentare in futuro. Il tasso di fertilità in Italia è 1.3, in Albania è quasi il doppio e anche in altri paesi è più alto, come la Bosnia-Erzegovina, la Bulgaria, la Croazia, la Moldavia e la Serbia-Montenegro. La popolazione italiana è oggi di circa 60 milioni, nei paesi limitrofi la popolazione è molto inferiore nello specifico l'Albania ha 3.1 milioni di abitanti, la Bosnia-Erzegovina 3.9 e la Bulgaria 7.7.

Se guardiamo alla ricchezza, il Prodotto Nazionale Lordo (PNL) pro capite, ovviamente l'Italia ha un indice pari a 30, e confrontato con gli altri paesi è molto più elevato.

Questa è una delle motivazioni che spinge gli abitanti di questi paesi vicini a spostarsi in Italia.

Tabella 2. Confronti Indicatori Demografici e di ricchezza tra Italia e i Paesi del sud-est europeo<sup>4</sup>

Paese	Tasso di fertilità (n. bambini per donna, 2004)	Popolazione totale (milioni; 2005)	PNL pro capite (migliaia dollari Usa; 2005)	Popolazione in età tra 0-15 anni (% popolazione totale)
<b>ITALIA</b>	<i>1,3</i>	<i>57,5</i>	<i>30,0</i>	<i>14,1</i>
<b>Est e Sud-Est Europeo</b>				
Albania	2,2	3,1	2,6	27,6
Bosnia - Herzegovina	1,3	3,9	2,4	16,9
Bulgaria	1,3	7,7	3,5	14,1
Croazia	1,4	4,4	8,1	15,8
Moldavia	1,4	4,2	0,9	19,1
Polonia	1,2	38,2	7,1	16,8
Romania	1,3	21,6	3,8	15,9
Serbia - Montenegro	1,7	8,2	3,3	18,6
Ucraina	1,2	47,1	1,5	15,4

Se confrontiamo gli stessi dati ma rispetto ad i nostri "vicini" dall'altra parte del Mediterraneo, la situazione di questi indicatori demografici e socioeconomici non cambia molto. Nella zona del nord Africa, paesi come Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Libia ecc. hanno tassi di fertilità doppi rispetto a quello italiano, con popolazioni più

<sup>4</sup> Fonte: Chiuri et al. 2007

basse e con una ricchezza misurata in termini di prodotto nazionale lordo assai minore. Questi indici demografici ci possono mostrare in modo incontrovertibile come il futuro senz'altro vedrà un aumento di questi flussi migratori.

Tabella 3. Confronti Indicatori Demografici e di ricchezza tra Italia e i Paesi del nord Africa

Paese	Tasso di fertilità (n. bambini per donna, 2004)	Popolazione totale (milioni; 2005)	PNL pro capite (migliaia dollari Usa; 2005)	Popolazione in età tra 0-15 anni (% popolazione totale)
<b>ITALIA</b>	1,3	57,5	30,0	14,1
<b>Mediterraneo</b>				
Algeria	2,5	32,9	2,7	30,4
Egitto	3,2	74,0	1,3	33,9
Giordania	3,4	5,4	2,5	37,6
Libano	2,3	3,6	6,2	29,1
Libia	2,9	5,9	5,5	30,4
Marocco	2,5	30,2	1,7	31,5
Siria	3,3	19,0	1,4	37,4
Territori Palestinesi	4,9	3,6	1,12 (dato 2003)	—
Tunisia	2,0	10,0	2,9	26,7
Turchia	2,2	72,6	4,7	29,5

Fonte: Chiuri, Consiglio e Ferri (2007)

3. Una distinzione da operare è quella tra migranti economici e rifugiati.

I rifugiati sono persone che hanno dimostrato di autorità che "per il timore fondato di essere perseguitati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o delle sue opinioni politiche, si trova fuori del paese", non per sua volontà e nemmeno per motivazioni economiche, ma semplicemente perché in pericolo di vita. Spesso non è facile distinguere le migrazioni "forzate" da quelle "economiche".

Questo si può constatare quotidianamente, chi si occupa infatti di questo fenomeno giornalmente ha difficoltà a capire quali siano le reali motivazioni che spingono i soggetti a muoversi dai loro paesi di residenza. Distinguere tra motivazioni economiche e motivazioni di natura politica è assai difficile, si pensi alla situazione in Siria, ad esempio.

Se guardiamo agli effetti più strettamente economici dell'immigrazione, qui gli economisti, come anche la popolazione hanno spesso delle idee contrastanti.

La maggior parte degli studi economici presenta un risultato abbastanza chiaro: vi è un *triple-win*, si vince sempre.

Il processo migratorio porterebbe, a livello macroeconomico, dei benefici per 1) i migranti, 2) per i paesi di origine e 3) per i paesi di destinazione.

Tuttavia, non dobbiamo tralasciare il fatto che anche i processi migratori hanno dei

costi soprattutto nel breve periodo, che possono superare i benefici se consideriamo come breve periodo l'oggi, la situazione politica attuale, le tensioni politiche da qui a qualche mese, tutto questo spesso può far pensare il processo migratorio possa rappresentare un elemento di criticità.

La stragrande maggioranza degli studi economici ha tuttavia messo in evidenza che nel medio e lungo periodo vi è una situazione positiva per i migranti, per i paesi di origine e per quelli di destinazione.

In dettaglio, il primo elemento da analizzare è il mercato del lavoro, perché, come diceva George Borjas<sup>5</sup>: «Qualsiasi incremento del numero di immigrati porta inevitabilmente alla contrazione dei salari per alcuni lavoratori Americani».

Il premio Nobel per l'Economia, Paul Krugman osservava nel 2007: «Mentre l'immigrazione può aver aumentato lievemente il reddito complessivo, molti degli americani a basso reddito sono danneggiati da questo fenomeno—specialmente dall'immigrazione messicana. Poiché gli immigrati Messicani possiedono livelli d'istruzione molto più bassi del lavoratore medio americano, l'aumento dell'offerta di lavoro poco qualificata deprime i salari dei lavoratori Americani peggio pagati.»

Krugman stesso col passare degli anni è ritornato molte volte su queste affermazioni, al fine di spiegarle meglio, dal momento che notevoli studi hanno fatto emergere come nel breve periodo sia vero che una manodopera scarsamente qualificata può creare un "effetto spiazzamento" per i lavoratori che vivono nei luoghi di destinazione, ma nel medio termine questa situazione viene superata.

Questa situazione può però creare un effetto spiazzamento e anche un effetto di malcontento della popolazione, soprattutto nella popolazione meno qualificata, che osserva questa nuova massa di lavoratori, la quale fa perdere loro il lavoro.

Questo è il caso emblematico che in Europa si verifica molte volte, soprattutto in paesi come l'Italia, ma ancora di più in Gran Bretagna o Germania, e queste possono essere anche le cause del nascere di movimenti contro gli immigrati.

Da un punto di vista economico non ci si può astenere dallo specificare che questa storia si basi su assunzioni non verificate nella realtà per cinque motivi:

1. L'immigrazione è un processo esogeno e non dipende dalle opportunità economiche. Abbiamo visto che con la globalizzazione nulla può essere più oggetto di controllo endogeno, quindi poiché il processo migratorio è ineluttabile ed esiste da sempre, bisogna semplicemente prenderne atto, conoscerlo e governarlo.
2. Immigrati e nativi sono perfettamente sostituibili nel mercato del lavoro. Se l'imprenditore deve scegliere a chi dare il lavoro, può avere una preferenza di natura nazionalistica verso lavoratori italiani, ma entrambi i lavoratori possono fornire la medesima prestazione lavorativa.

---

<sup>5</sup> G.J. Borjas, *The economics of immigration*, in *Journal of economic literature*, 1994, 32 (4), pp. 1667-1717.

3. L'offerta di lavoro degli individui è perfettamente inelastica.
4. Lo stock di capitale è fisso
5. La domanda di beni e servizi non cambia con l'immigrazione

Vi è una rassegna della letteratura pubblicata da Clemens nel 2011, la quale riprende tutti gli studi economici che si sono occupati di valutare l'impatto degli immigrati all'interno dei paesi di destinazione e le stime della rimozione delle barriere sul PIL globale hanno avuto un effetto che cambia da paese a paese dal 67 al 147%; la revisione delle stime con ipotesi più conservative ha visto la crescita del PIL globale che va dal 20 al 60%. Questo è un effetto di gran lunga superiore anche a quello di una completa liberalizzazione del commercio o dei flussi di capitali.

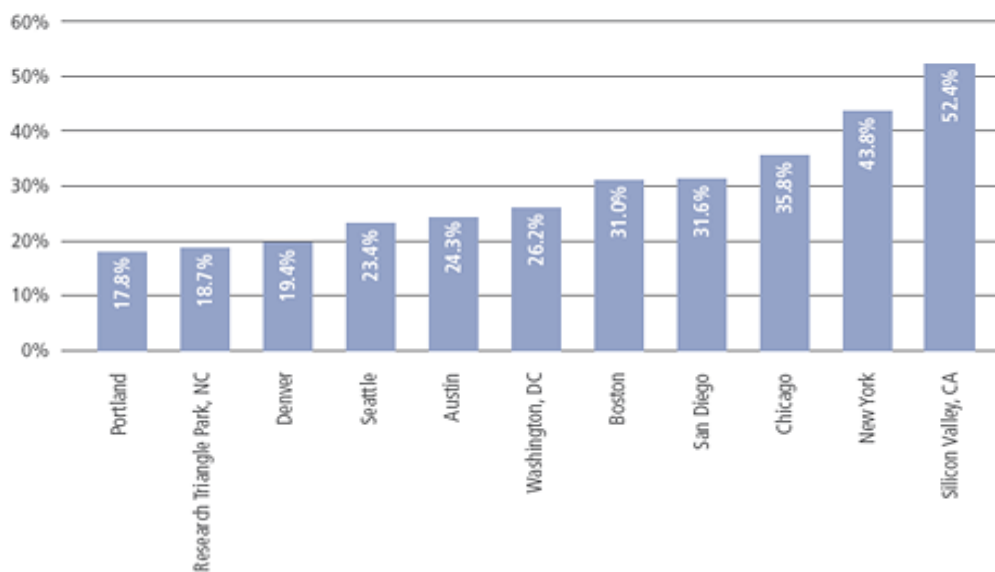
Oggi si parla molto di dazi, ma basterebbe, in qualche maniera, favorire e governare questi processi per avere un aumento del PIL globale con numeri esorbitanti.

Un altro aspetto economico mutuato dalla teoria economica è che la migrazione modifica nel medio-lungo termine la struttura produttiva. Le modalità attraverso le quali viene modificata la struttura produttiva dipendono dal tipo di immigrazione e dalle conseguenze secondarie dei flussi migratori (es. nuovi afflussi di capitali/investimenti); ma cosa dice l'evidenza empirica?

Esaminiamo due esempi storici: quello della California e quello del commercio del pomodoro.

- 1) La Silicon Valley è la zona della California in cui c'è il più elevato numero di start-up al mondo, 1/3, il 30% delle start-up, sono state fondate da indiani e non da soggetti nati all'interno degli Stati Uniti.
- 2) Dal punto di vista della storia del pomodoro si osserva come i pomodori

IMMIGRANT-FOUNDED STARTUPS AS PERCENT OF TOTAL STARTUPS IN TECH CENTERS





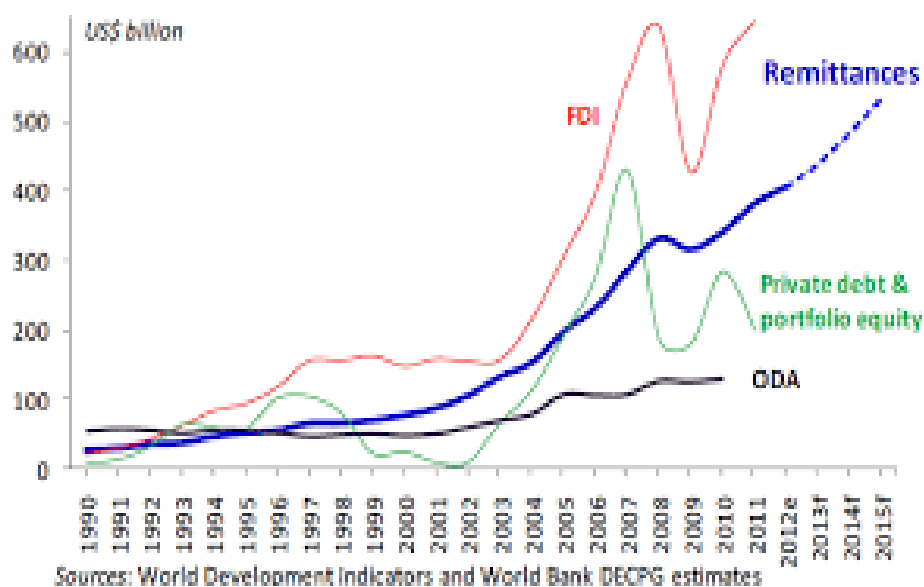
possano essere raccolti utilizzando due tecnologie alternative: una tecnologia “intensiva di capitale” e una tecnologia “intensiva di lavoro”. L’Italia è diventata una dei paesi leader nella produzione, trasformazione ed esportazione dei pomodori grazie alla grande mano d’opera data dalla presenza degli immigrati, i quali si recano saltuariamente, nei periodi estivi, a raccogliere il pomodoro. Il settore agricolo è senz’altro quello in cui il numero di immigrati ha un apporto al valore aggiunto assai più elevato, anche rispetto ad altri settori economici.

4. L’Italia destina meno dello 0,2% del PIL<sup>6</sup> per aiuti nei paesi in via di sviluppo, contro paesi come la Svezia, che impiega l’1,1% del PIL. Spesso gli aiuti sono motivati da “politica internazionale” e non da ragioni umanitarie (non vanno dove più servono), si rivelano inefficaci e frequentemente finiscono nelle mani “sbagliate”. Dare soldi a paesi in cui ci sono a capo non dei governi democratici può rivelarsi controproducente, per cui vi è un effetto ambiguo sulla qualità delle istituzioni dei paesi ospitanti.

Analizziamo ora due aspetti: le rimesse e le migrazioni di ritorno.

Le rimesse sono salari percepiti da soggetti che lavorano in paesi stranieri che in qualche maniera ritornano ai paesi di origine.

L’Italia nella fase del dopoguerra ha vissuto grazie alle rimesse degli immigrati che erano andati a lavorare negli Stati Uniti, in nord Europa o in Argentina.



Le rimesse hanno un impatto positivo sullo sviluppo economico dei paesi di origine; ad un aumento della migrazione, aumentano le rimesse e di conseguenza si avrà una diminuzione dei flussi migratori futuri, perché i paesi di origine riescono a crescere.

Le rimesse dall’estero ammontano ad oltre del 10 % del PIL per Albania, Bosnia-

<sup>6</sup> Circa 3,6 miliardi di euro.

Erzegovina, Capo Verde, El Salvador, Jamaica, Giordania, Nicaragua, Samoa e Yemen.

Le rimesse sostengono i consumi familiari e le importazioni di beni e servizi e forniscono le risorse necessarie a effettuare investimenti produttivi.

Alcuni dati sulle rimesse provenienti dall'Italia sono contenuti nella seguente tabella. In Romania arrivano rimesse per 171.044 milioni, in Bangladesh 111.659 milioni, ecc.

Rimesse dall'Italia (I trimestre 2017)	
descrizione_paese	importo (milioni di euro)
country_name	value (EUR millions)
ROMANIA	171.044
BANGLADESH	111.659
FILIPPINE	81.338
SRI LANKA	63.365
MAROCCO	62.38
SENEGAL	62.106
INDIA	61.853
PAKISTAN	45.233
PERU'	44.838
CINA REP.POP.	40.875
UCRAINA	36.455
ECUADOR	30.17
ALBANIA	28.745
GEORGIA	23.627

Fonte Banca d'Italia 2018. *Rimesse verso l'estero degli immigrati in Italia*

Le migrazioni di ritorno invece sono poste in essere da soggetti che hanno fatto la scelta di lasciare il proprio paese, e poi per altri motivi vogliono rientrare nel paese di origine. Anche da questo punto di vista ci sono numerosi studi che hanno messo in evidenza che le migrazioni di ritorno aumentano l'imprenditorialità, l'accumulazione di capitale umano e conoscenze e anche i processi di cambiamento socioculturale.

Per avere qualche dato di riferimento si prendano come esempio i quattro paesi rappresentati nei grafici sottostanti: con la linea nera sono segnate le fasi di migrazione in uscita e con la linea grigia le migrazioni di ritorno.

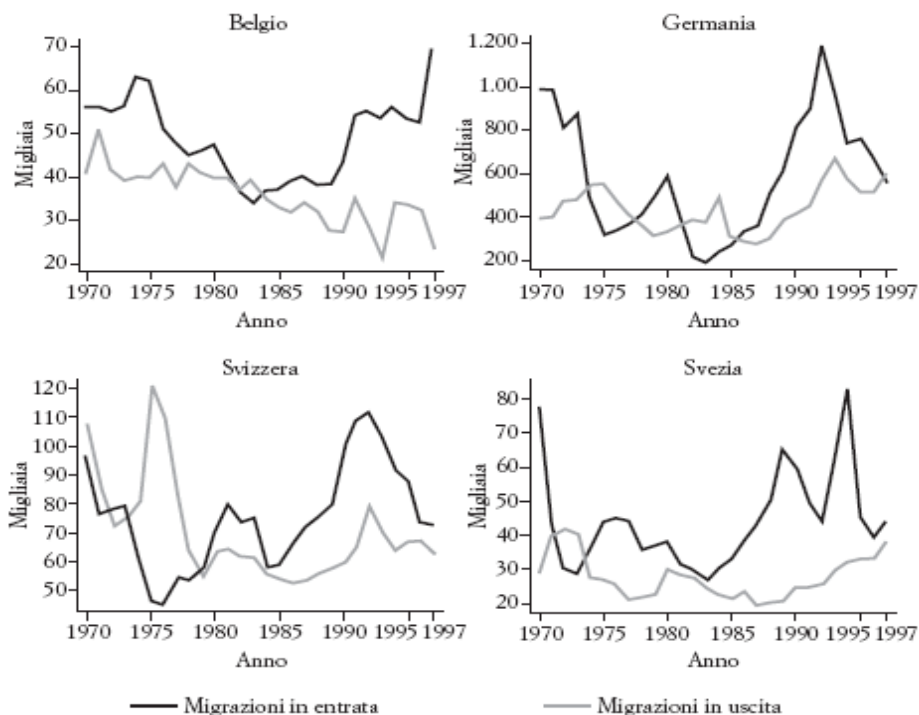


FIG. 3.3. Migrazioni in entrata e in uscita (ritorni) negli anni Settanta e Ottanta in alcuni paesi europei (migliaia).

Fonte: Dustmann [2000].

Negli anni '80 molti italiani riuscirono a ritornare dal Belgio in Italia dopo aver vissuto per tanto tempo in Belgio, lo stesso dicasi in Germania. In Svizzera, dopo gli anni '70, si registrano nuovamente spostamenti di italiani che lasciano il proprio paese di origine. La Svezia ha avuto tra gli anni '70/'75 una grande migrazione di ritorno.

L'impatto economico della migrazione di ritorno è positivo quanto più qualificati sono gli individui che ritornano. Ritorna chi ha avuto successo o chi ha fallito il progetto migratorio? Queste sono due domande molto importanti.

La letteratura economica esistente evidenzia che sono i più qualificati che hanno una minore probabilità di tornare<sup>7</sup> e che sono gli individui più qualificati, motivati ed intraprendenti generalmente a migrare dai paesi poveri (cd. *brain drain* o fuga dei cervelli).

Questo fenomeno ha degli effetti negativi anche dal punto di vista economico,

<sup>7</sup> C. Dustmann, *Temporary migration and economic assimilation*, (n°186), IZA Discussion paper series, 2000.

perché se le menti migliori decidono di andare via, allora questo potrà avere come conseguenza una minore produttività media della forza lavoro e un minore rendimento dell'investimento che la collettività ha sostenuto per la formazione e l'istruzione dei migranti (si pensi alla migrazione di personale sanitario).

Tutto ciò crea due ulteriori effetti: una perdita di entrate fiscali da parte dello Stato (perché chi produce di più paga più tasse, apportando allo Stato un aumento di risorse) e una minore capacità di finanziamento di beni pubblici.

Alcuni economisti e alcuni politici parlano addirittura della tassa sui cervelli: le persone che decidono di andare via dovrebbero essere tassate perché hanno beneficiato dello studio e della formazione nel paese di origine, ma decidono di mettere in pratica lo studio in un altro paese. La verità è che spesso queste persone non si spostano per loro volontà, ma per necessità, perché nel loro paese di origine non c'è questa possibilità.

Si può concludere quindi affermando che la migrazione dai paesi poveri ha generalmente un effetto positivo sullo sviluppo economico degli stessi.

L'Italia, solo alcuni decenni fa paese di forte emigrazione, ne è un esempio emblematico. Non sono solo i paesi poveri a beneficiarne, anche (e forse soprattutto) i paesi di destinazione, perché questo crea una forza lavoro indispensabile (si pensi al settore dei servizi e all'agricoltura), una migliore allocazione delle risorse, nuove braccia ma anche nuove idee, conoscenze e innovazioni.



Riccardo Pagano

PEDAGOGIA DELL'INCLUSIONE. PROSPETTIVE SCIENTIFICHE E LINEE EDUCATIVE

ABSTRACT	
<p>Dal titolo del contributo: "Pedagogia dell'inclusione: prospettive scientifiche e linee educative", emerge che il problema epistemologico della Pedagogia contemporanea si concentra sulla seconda parte: le prospettive scientifiche della disciplina "Pedagogia", intesa, alla maniera hegeliana, come «il proprio tempo appreso <i>sub specie educationis</i>».</p> <p>Tra queste linee prospettiche non si possono ignorare la multiculturalità, l'interculturalità e l'inclusività, ovvero le "emergenze" di questo inizio di XXI secolo. La Pedagogia come vera e propria medicina sociale deve orientarsi verso costrutti scientifici che possano garantire pratiche educative tese all'incontro, all'inclusione, al rispetto dell'altro; insomma che favoriscano una società "aperta" e mediatrice fra culture diverse.</p>	<p>From the title of the contribution: "Pedagogy of inclusion: scientific perspectives and educational lines", it emerges that the epistemological problem of contemporary Pedagogy focuses on the second part: the scientific perspectives of the "Pedagogy" discipline, understood in the Hegelian way, as «the own time learned <i>sub specie educationis</i>». Among these perspectives we cannot ignore multiculturality, interculturality and inclusiveness, the "emergencies" of this beginning of the 21st century. Pedagogy as a real social medicine must be oriented towards scientific constructs that can guarantee educational practices aimed at meeting, including, respecting the other; in short, that favor an "open" and mediating society between different cultures.</p>
Pedagogia dell'inclusione – linee educative – interculturalità	Pedagogy of inclusion – educational lines – interculturalità

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Pedagogia e fenomeni migratori. – 3. L'esempio di Menechen e la prospettiva interculturale.

1. Se si osserva con attenzione il titolo della relazione: "Pedagogia dell'inclusione: prospettive scientifiche e linee educative", emerge chiaramente che il problema epistemologico si concentra sulla seconda parte: le prospettive scientifiche della disciplina "Pedagogia", intesa, alla maniera hegeliana, come "il proprio tempo appreso *sub specie educationis*". Dunque, non si possono ignorare la multiculturalità, l'interculturalità e l'inclusione, ovvero le "emergenze" di questo inizio di XXI secolo. All'inizio del

Novecento, l'attenzione pedagogica in Europa<sup>1</sup> era rivolta alle questioni legate ai nazionalismi che avrebbero poi trovato massima espressione nelle due guerre mondiali.

La Pedagogia, quindi, si presentava come intrisa di principi e valori non democratici<sup>2</sup>.

Se ci atteniamo alla nostra tradizione italiana, possiamo affermare che la pedagogia, almeno fino al 1945, era prevalentemente corroborata da idee fasciste. Chi ha voluto la riforma della scuola in Italia nel 1923, com'è noto, è Giovanni Gentile, un filosofo che ha scritto un testo *Sommario di pedagogia come scienza filosofica*<sup>3</sup>, un'opera che influenzerà gli studi pedagogici per moltissimi anni e i cui epigoni sono ancora presenti<sup>4</sup>. Una volta caduto il fascismo, infatti, nonostante la riforma dei programmi scolastici e la immissione nella cultura accademica italiana della pedagogia anglosassone operata dal pedagogista americano C. W. Washburne, il trascinarsi della pedagogia gentiliana nella scuola italiana si è protratto almeno fino agli anni Settanta del Novecento. È stato il Sessantotto che poi ha travolto il mondo culturale preesistente, dando così inizio ad una nuova fase della storia culturale italiana<sup>5</sup>. La nostra pedagogia, pertanto, all'inizio del Novecento, come è stato già detto, si è fondata su principi conservatori che valorizzavano principalmente, se non esclusivamente, la tradizione educativa borghese di matrice italiana. Questo atteggiamento nazionalistico ovviamente non ha riguardato solo l'Italia, ma tutte le nazioni europee. È sufficiente ricordare l'opera dello Jaeger, *Paideia*<sup>6</sup>, per rendersene conto.

Per ricostruire l'evoluzione storica della pedagogia italiana occorrerebbe un'analisi approfondita che, però, esulerebbe dagli intenti e dall'economia del presente lavoro.

Qui è sufficiente ricordare che nella seconda metà del Novecento la Pedagogia ha dovuto fare i conti con le Scienze dell'educazione<sup>7</sup> le quali sembrava che dovessero eclissarla in nome di una scientificità forte di tipo quantitativo, ritenuta più oggettiva rispetto a quella qualitativa.

Per effetto anche di queste trasformazioni epistemologiche, la pedagogia dal riguardare soltanto i fanciulli secondo l'etimo greco, è passata a un oggetto di studio dell'educativo molto più ampio e riguardante l'educazione di tutte le fasce d'età, compresa quella degli adulti.

Ciò dimostra che la pedagogia si è dovuta interrogare su quali proposte educative proporre per ambiti d'indagine così ampi e variegati. E sì, perché le tematiche educative si sono modificate non solo per fasce d'età, ma anche per i campi più diversi del sociale

---

<sup>1</sup> Negli Usa la riflessione educativa assume aspetti completamente diversi. Cfr. J. Dewey, *Democracy and education* (1916; tr.it. 1949).

<sup>2</sup> Cfr. J. Bowen, *Storia dell'educazione occidentale*, voll. I e II, tr.it., Mondadori, Milano 1983.

<sup>3</sup> G. Gentile, *Sommario di pedagogia come scienza filosofica*, voll. I e II, Le Lettere, Firenze 2003.

<sup>4</sup> Cfr. H. Cavallera, Giovanni Gentile. La pedagogia, la scuola, la cultura, Scholé, Brescia 2019.

<sup>5</sup> Cfr. M. Boato, *Il lungo '68 in Italia e nel mondo*, La Scuola, Brescia 2018.

<sup>6</sup> Cfr. W. Jaeger, *Paideia. La formazione dell'uomo Greco* (1933), tr.it., Bompiani, Milano 2003.

<sup>7</sup> Cfr. G. Mialaret, *Introduzione alle scienze dell'educazione* (1985), tr.it., Laterza, Roma-Bari 1988.

istituzionale e non, scuola ed extra scuola. È questo un dibattito tutt'oggi aperto in ambito pedagogico<sup>8</sup>.

2. Nella progettazione di un nuovo corso di studi come quello di “Scienze giuridiche per l’immigrazione, i diritti umani e l’interculturalità” non pochi sono stati gli interrogativi sulle discipline da inserire, oltre quelle giuridiche previste dalle classi di laurea ministeriali. La presenza della Pedagogia tra le discipline di base del suddetto corso è motivata dalla attenzione rivolta dall’educativo ai fenomeni migratori che investono tutti gli aspetti del migrante, compresa la sua identità di cittadino in prospettiva interculturale.

L’educativo è attento a chi, a qualsiasi titolo, risiede nel territorio. In alcune realtà d’Italia, soprattutto al Nord, ci sono alcune classi scolastiche composte prevalentemente da stranieri. Gli insegnanti italiani a questi bambini e ragazzi stranieri devono spiegare, per esempio, le guerre puniche, che sono state guerre di violenza e di sopraffazione da parte dei romani. La terza guerra punica è stata una guerra di vendetta dei Romani nei confronti dei Cartaginesi, che, come sappiamo, erano ormai sconfitti<sup>9</sup>. Come si può raccontare una vicenda storica del genere ad un ragazzino africano? S’intuisce come il problema qui non sia solo storico-culturale, ma anche educativo. Da qui nasce l’esigenza di andare oltre la vecchia tradizione filosofica dell’educazione di stampo gentiliano-nazionalista per aprirsi al mondo interculturale, che è tutt’altra cosa rispetto a quello a cui siamo abituati.

L’educazione necessita di fini, di valori che l’orientano. Oggi, però, questi valori sono sfumati, hanno assunto connotazioni di eterogeneità; il tramonto delle ideologie è stato visto come “fine della storia”<sup>10</sup>, una fine che, però, ha dato inizio ad una nuova fase storica che ha come assunto il valore del profitto e il trionfo della tecnica<sup>11</sup>. I filosofi dell’educazione, in questa temperie culturale, devono interrogarsi su quali siano i presupposti valoriali per un’educazione da proporre a livello di società e nelle aule scolastiche.

Bisogna riflettere sulle categorie, sui modelli, sulle teorie dell’educazione per questa società dei primi anni del XXI secolo.

Le vecchie teorie dell’educazione risultano obsolete. È questa una fase storica completamente nuova; così come all’indomani della Seconda Guerra Mondiale ci si è aperti alla cultura anglosassone, oggi è necessario rintracciare nella liquidità della globalizzazione quegli elementi che possono consentire di salvaguardare il primato della persona e i suoi valori inalienabili. La Pedagogia è scienza della educazione che si apre alla formazione. Quest’ultima è diversa rispetto all’educazione: la formazione riguarda

---

<sup>8</sup> R. Pagano, A. Schiedi, *La dialettica educazione/ formazione: oltre l’antinomia, verso la reciprocità*, in Nuova secondaria ricerca, 1° settembre 2019, pp. 135-148.

<sup>9</sup> Cfr. J. Vogt, *La repubblica romana*, tr.it., Laterza, Roma-Bari 1968.

<sup>10</sup> Cfr. F. Fukuyama, *La fine della storia e l’ultimo uomo*, tr.it., Rizzoli, Milano 1992.

<sup>11</sup> Cfr. E. Severino, *Il destino della tecnica*, Rizzoli, Milano 1998.



non solo la struttura della personalità del soggetto, ma anche le capacità, le competenze e le abilità, ovvero quello che un soggetto è capace di fare all'interno di un contesto lavorativo e nella società, infatti anche esercitare la cittadinanza attiva richiede una formazione specifica.

3. Si può dire che la competenza alla cittadinanza attiva oggi deve riguardare tutti, anche l'immigrato che risiede nel nostro territorio. Ci sono esempi importanti che testimoniano i notevoli passi in avanti che si sono fatti per l'integrazione e l'inclusione. Il caso emblematico è la città belga Menechen. Questa città ha 87.000 abitanti con ben 126 nazionalità diverse (15.000 sono musulmani). Il sindaco di Menechen, Bart Somers, ha deciso di garantire in primo luogo la sicurezza, mettendo in atto una serie di procedure che hanno consentito di diminuire in maniera significativa il numero dei reati. In seguito, il primo cittadino ha spostato l'attenzione sull'educazione dei giovani di diverse culture, richiedendo agli insegnanti della scuola di Menechen di abbandonare i vecchi programmi e di interrogarsi su quale sapere offrire a chi proviene da mondi così disparati per promuovere una educazione/formazione interculturale. A ben vedere, è questa una proposta formativa che trae ispirazione dalla convivenza pacifica, dal rispetto, dal riconoscimento, dall'“essere altro come me stesso”. L'operazione sembra riuscita tant'è che il sindaco ha ricevuto il “*Word Mayor Prize 2016*” come miglior cittadino del mondo.

L'esempio di Menechen può essere assunto come una buona pratica replicabile?

Se analizziamo la pedagogia adoperata a Menechen si può notare che essa è incentrata su temi come il rispetto della donna, il significato della piena cittadinanza, la conoscenza delle leggi. Per rispettare le leggi, infatti, bisogna prima conoscerle, altrimenti vengono percepite e subite come imposizioni. La colpa non è di chi arriva, ma di chi riceve. Bisogna consentire a chi insiste su di un determinato territorio di godere di tutti i diritti, compreso quello di vivere serenamente.

A partire da modelli educativi come quello di Menechen ben si comprende che tante sono oggi le emergenze educative: si pensi alla differenza di genere, alle differenze individuali, biologiche, psicologiche, culturali. Alla formazione tutto questo non può e non deve sfuggire. Educare in senso interculturale è, dunque, una necessità.

Questo approccio interculturale ha avuto inizio intorno agli anni '90, quindi è abbastanza recente, ma ha già subito diverse trasformazioni. È stato acquisito uno stile interculturale, ovvero sono stati metabolizzati stili comportamentali tesi a promuovere una convivenza pacifica nella società multiculturale: disposizione a collaborare, a dare aiuto, a risolvere problemi più che viverli passivamente, a saper gestire gli inevitabili conflitti. In una società in transizione come l'attuale, illudersi di non avere conflitti è pura utopia.

È sempre più necessario elaborare scientificamente una tesi forte di pedagogia interculturale. La pedagogia da sola non può riuscire in questo compito. Essa per individuare uno statuto epistemologico nuovo ha bisogno del supporto di tante altre scienze.

Se affiancata dalla sociologia, dalla psicologia, dal diritto interculturale e da altre scienze umane, la pedagogia può veramente aprirsi all'interculturalità e divenire la medicina sociale nei termini proposti dalla Montessori<sup>12</sup>. Il cammino è, senza dubbio, lungo, difficile e tortuoso, ma non impossibile. Dalla pedagogia generale tradizionale bisogna orientarsi verso la pedagogia interculturale.

Quest'ultima è sostanzialmente legata alla relazione, al rapporto, non è una pedagogia impositiva, ma è una pedagogia della cura. La relazione è ciò che consente la formazione delle identità di ognuno. Noi siamo ciò che siamo perché abbiamo fatto esperienza dell'alterità e perché abbiamo vissuto certe relazioni: senza le relazioni non siamo nulla. Non dobbiamo cadere nella tentazione narcisistica di guardare solo noi stessi. Ci realizziamo nelle relazioni con gli altri, attraverso questa modalità relazionale possiamo costruire le nostre identità, ovviamente sempre mutevoli perché è la stessa società che cambia continuamente. Pensare di essere statici in un mondo dinamico è una evidente contraddizione. Questa è la sfida educativa per l'oggi e per il domani.

Verso quale meta, dunque, dobbiamo cercare di incamminarci? Abbandoniamo i nazionalismi e accettiamo il multiculturale per approdare all'interculturale.

Il multiculturale è stato già sperimentato in molti paesi, pensiamo, per esempio, all'Inghilterra, agli Stati Uniti d'America. Lì, il multiculturale c'è, esiste già, ma quello che non c'è ancora è l'incontro tra le culture.

Le diverse culture devono incontrarsi e confrontarsi senza alzare barriere e devono convivere tra loro, possibilmente anche meticcendosi.

Esiste la "memoria culturale" di ognuno di noi, come sosteneva l'egittologo J. Assmann<sup>13</sup>, e questa deve fare in modo che ognuno di noi possa incontrarsi con l'altro, con gli altri, attraverso i valori trasversali presenti nelle diverse culture. L'approccio interculturale ci può consentire una coesistenza e convivenza tra le persone che appartengono a mondi diversi. Nel fare questo non bisogna essere né utopici né eccessivamente pessimisti. I problemi ci sono e ci saranno, ma ciò non toglie che le nostre società devono impegnarsi per costruire un mondo migliore.

---

<sup>12</sup> Cfr. I. Waldschmidt, *Maria Montessori*, tr.it., Hoepli, Milano 2019.

<sup>13</sup> Cfr. J. Assmann, *La memoria culturale*, tr.it., Einaudi, Torino 1997.



## II<sup>a</sup> SESSIONE



Maurizio Carbone

## INTRODUZIONE

L'approccio scientifico e multidisciplinare di questo convegno è fondamentale in un momento in cui il tema dell'immigrazione viene troppo spesso generalizzato.

In questa sessione analizzeremo gli aspetti penalistici delle normative in tema di immigrazione e le questioni giurisprudenziali connesse alla loro applicazione, senza trascurare le problematiche che i recenti interventi normativi hanno sollevato in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, della costituzione e dei diritti umani.

C'è preoccupazione da parte della magistratura, ma anche dall'avvocatura, di un approccio sul piano della mera sicurezza nei confronti dei fenomeni migratori.

In relazione a situazioni ritenute emergenziali, o presunte tali, si è intervenuto sul piano repressivo con decretazione d'urgenza; ricordiamo il cd. Decreto sicurezza e tante problematiche anche sul piano di costituzionalità che sono state sollevate: un parere molto negativo su questo decreto è stato reso dal Consiglio superiore della magistratura con riferimento alla eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e a tutta una serie di previsioni normative che vanno in senso contrario rispetto ad un sistema di accoglienza di tipo inclusivo.

Si tratta di politiche che mettono in discussione la meticolosa osservanza dell'art. 2 della Carta costituzionale, il quale impone alle istituzioni pubbliche la tutela e promozione dei diritti fondamentali della persona.

Politiche, secondo il parere di gran parte della magistratura, che disattendono principi derivanti dall'art. 3 della costituzione, non adempiendo al dovere delle istituzioni di assicurare l'uguaglianza ed ammettendo norme discriminatorie legate alla condizione della persona.

Politiche che riducono il sistema di accoglienza e determinano l'abbassamento delle condizioni imposte dagli ordini internazionali, rischiando di mettere in discussione sia l'art. 10 comma 3 della costituzione che l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La sensazione è che questa politica possa contrastare con l'obiettivo di dare sicurezza, anche perché limitando e penalizzando l'integrazione e l'inclusione sociale rischia in realtà di produrre fenomeni di marginalizzazione e di clandestinizzazione, che rappresentano un pericolo per la sicurezza. Rispetto a questa preoccupazione di un arretramento sul piano delle garanzie processuali e della tutela dei diritti è quanto mai necessario ragionare secondo diritto.



## RELAZIONI





Paolo Stefani

ASPETTI RELIGIOSI E CULTURALI DELL'INTEGRAZIONE.  
INTEGRAZIONE O INCLUSIONE?  
IL RUOLO DELLA RELIGIONE, IL RUOLO DELLA CULTURA, IL RUOLO  
DEL DIRITTO

ABSTRACT	
<p>Il contributo intende mostrare come un approccio interculturale alla scienza giuridica, che costituisce una novità soprattutto metodologica, possa essere funzionale all'inclusione sociale e alla ricostruzione di un ordine politico e sociale informato ai valori del dialogo e della pacifica convivenza tra persone che appartengono a fedi e culture religiose diverse.</p> <p>L'approccio interculturale alla scienza giuridica è nuovo sia rispetto al modello assimilazionista sia rispetto a quello multiculturalista e si fonda sull'idea che la relazione tra soggettività umana, cultura e religione è dinamico e, soprattutto, che la cultura e la religione possano essere rilette alla luce non di ciò che divide ma di ciò che unisce, poiché le diverse culture e le diverse religioni hanno al fondo della loro esperienza valori e principi comuni di riferimento.</p>	<p>This article intends to show how an intercultural approach to legal science, which represents a especially methodological feature, can be functional to the social inclusion and the reconstruction of a political and social order based on the values of dialogue and peaceful coexistence between people belonging to faiths and different religious cultures.</p> <p>The intercultural approach to legal science is new respect to both the assimilationist and the multiculturalist model and is based on the idea that the relationship between human subjectivity, culture and religion is dynamic and, above all, on the idea that culture and religion can be reinterpreted in the sense of not of what divides but of what unites, because the different cultures and religions have at the bottom of their experience common values and principles of reference.</p>
Interculturalità – multiculturalità – religioni	Interculturalism – multiculturalism – religions

SOMMARIO: 1. La società multiculturale e il sistema giuridico: modelli a confronto. – 2. Lingua, cultura e comunicazione culturale: la croce e il supermercato. – 3. Effettività del diritto e cultura: il ruolo del diritto e del giurista nella società multiculturale. – 4. La laicità dello Stato alla prova della società multi-religiosa e multiculturale: il ruolo del diritto. – 5. Il rapporto dinamico tra cultura, religione e identità: la traduzione interculturale e il diritto. – 6. Il furto e la circoncisione rituali quali esempi di applicazione della metodologia interculturale al diritto

1. Il fenomeno migratorio che ormai da diverso tempo è divenuto uno dei problemi emergenti delle società europee e occidentali in senso lato ha prodotto una trasformazione in senso multireligioso e multiculturale della società.

La multiculturalità, esito in qualche modo della multi-religiosità, è un fatto sociale, che impatta sulla convivenza e investe il piano politico e giuridico per governare la società della diversità, della diversità “diversa”, come si cercherà di dimostrare.

Il modo in cui le società e i governi occidentali hanno risposto al fenomeno della multiculturalità si può esemplificare all’interno di due modelli: quello assimilazionista e quello multiculturalista. Il primo modello tende a considerare il multiculturalismo come un’evoluzione qualitativa e quantitativa del pluralismo e su queste basi lo riconosce a condizione che le dottrine professate dai gruppi religiosi e culturali siano, secondo la terminologia rawlsiana, *comprehensive*<sup>1</sup>, cioè coerenti con l’impianto culturale della società. Questo modello è difficilmente applicabile alle società multiculturali e multireligiose, poiché non considera che la diversità religiosa si inquadra più sul versante della differenza culturale/religiosa piuttosto che sulla diversità religioso/confessionale<sup>2</sup>.

L’altro modello è quello multiculturalista, il cd. sistema “a mosaico”.

Questo modello, che si fonda sostanzialmente sull’impossibilità di generare processi di traduzione tra le differenze culturali e religiose e soprattutto su una precisa idea di relazione tra cultura e identità, per la quale l’identità è plasmata dalla cultura, intese entrambe come entità fisse e difficilmente mutabili, afferma l’idea secondo la quale ogni comunità può conservare alcuni aspetti del proprio sistema normativo di tipo culturale e religioso e questo può ottenere forme di riconoscimento giuridico, a condizione che le istanze fondate sulla diversità siano compatibili con alcuni principi limite del sistema giuridico, che si sostanziano nel rispetto dell’ordine pubblico e/o del buon costume. La politica multiculturalista si orienta, cioè, alla «valorizzazione e alla conservazione delle diversità culturali... In altre parole il multiculturalismo si pone in tendenziale antitesi alla mediazione delle differenze culturali».<sup>3</sup>

Alternativo a entrambi questi modelli, è quello interculturale, che rappresenta, a parere di chi scrive, il sistema più idoneo a gestire l’inclusione sociale della diversità culturale e religiosa dei sistemi multiculturali. Interculturale indica un «termine-progetto. Esso viene utilizzato per indicare un codice organico di comunicazione e di azione pratica per la gestione delle relazioni tra soggetti di diversa appartenenza culturale ... Alla mediazione dei punti di vista a fini pratici si sostituisce la ricerca di

---

<sup>1</sup> J. Rawls, *Liberalismo politico*, Einaudi, Torino 1994, p.5.

<sup>2</sup> «Viviamo in un’epoca non (come spesso si ripete) di rinascita della *fede*, ma di rinascita delle *religioni* ... esse ricompaiono prepotentemente sulla scena sociale come sistemi simbolici, come agenti collettivi di natura politica, ed è proprio la loro de-privatizzazione che le spinge alla riconquista della sfera pubblica». S. Ferlito, *Le religioni, il giurista, l’antropologo*, Rubettino, Soveria Mannelli 2005, p. 71.

<sup>3</sup> M. Ricca, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari 2008, p. 8.

piattaforme di equivalenza tra i significati, i valori, i fini che articolano l'intera sfera dei diversi saperi culturali»<sup>4</sup>.

2. Per affermare questo modello è necessario muovere da un punto prospettico preliminare, che attiene all'idea di cultura come saper fare dei soggetti di una determinata comunità, che condividono un codice comunicativo di comportamento trasmesso loro attraverso l'educazione e la comunicazione intersoggettiva. Questo codice comunicativo è in qualche modo agito in modo spontaneo dai soggetti di una determinata comunità culturale e si manifesta soprattutto attraverso l'uso metaforico del linguaggio. Tutto ciò, non è irrilevante anche per il discorso giuridico, le norme giuridiche sono in qualche modo un "segno" linguistico che interagisce con la cultura dei soggetti del diritto e scommette sul fatto che questa costituisca uno strumento indispensabile alla costruzione del senso di obbligatorietà che questi avvertono nei riguardi del linguaggio utilizzato dalle norme. Il dover essere della norma, cioè, non è un elemento estrinseco di tipo formale, ma intrinsecamente legato alla comunicazione tra la cultura delle norme e la cultura dei soggetti del diritto. In tutto questo discorso, la religione gioca un ruolo non irrilevante, posto che essa è stata ed è un fattore di costruzione della cultura delle varie comunità.

Per spiegare in che modo la cultura e la religione possano rappresentare potenti fattori di comunicazione linguistica e culturale ci serviamo di due racconti, tratti dall'esperienza personale di chi scrive e che possono rappresentare due emblematici esempi del rapporto che intercorre tra lingua, cultura, religione e normatività. I racconti possono essere intitolati: la croce e il supermercato.

Durante la presentazione di un volume sul rapporto tra linguaggio, religione, cultura e diritto<sup>5</sup>, rivolto prevalentemente a un uditorio composto da studenti, per semplificare in qualche modo il discorso relativo al rapporto tra uso metaforico della lingua e comunicazione interculturale, fu portato un esempio, che riguardava un colloquio animato tra due fidanzati. Spesso, durante una discussione animata può capitare che rivolgendosi al proprio interlocutore, una persona usi l'espressione: "Madonna mia, **sei una croce!**". Il termine croce è usato in questo contesto narrativo in modo evidentemente metaforico e in questo senso acquisisce un potente fattore comunicativo, poiché attraverso l'uso di una sola parola, il soggetto che l'ha utilizzata riesce a esemplificare un numero indefinito di esempi pratici. L'uso metaforico della parola sancisce l'importanza della generalizzazione del linguaggio, ma, allo stesso, evidenzia anche la centralità della cultura che si cela dietro il significato della parola usata all'interno di un contesto comunicativo, che genera un collegamento tra persone legate tra loro da una determinata cultura e una determinata cultura religiosa in particolare.

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 9

<sup>5</sup> G. Anello, *Teologia linguistica e diritto laico*, Mimesis, Milano – Udine 2015, p. 219.

La parola croce, infatti, rimanda ai significati dell'esperienza "cristiana" dei due giovani.

Che cos'è la Croce? È il simbolo della sofferenza di Cristo, del calvario inflitto e simbolo centrale della religione cristiana. Se quel dialogo fosse avvenuto tra un giovane italiano e uno cinese, quella stessa parola non avrebbe avuto alcun significato, questo perché non è la parola in sé che ha generato il legame tra i due soggetti, ma il significato che entrambi hanno dato a quel termine, che si fonda sulla comune appartenenza degli stessi all'universo culturale cristiano. È la comune appartenenza alla cultura e all'esperienza cristiana che ha consentito alla metafora linguistica generalizzante di creare un collegamento tra i due soggetti del dialogo. Entrambi hanno selezionato, poi, all'interno dell'universo dei significati che la parola croce ha, quello idoneo a trasmettere il messaggio. È l'essenza dell'uso metaforico del linguaggio, il legame che questo ha con il contesto narrativo di riferimento.

L'altro esempio è tratto da un episodio realmente accaduto. Un genitore di due bambini, rispettivamente di 12 e 9 anni, si reca al supermercato, in compagnia dei due figli. Il comportamento dei due bambini al supermercato è diverso. Quello che è rilevante è ciò che accade alla cassa del supermercato. Dopo aver "conquistato" la sua cioccolata e prima che la transazione alla cassa fosse avvenuta, il maschietto prende la confezione con l'intento di aprirla e iniziare a consumarla. La sorella gli si rivolge con queste parole: "no, non puoi ancora mangiare la cioccolata, perché papà non l'ha ancora pagata, quindi non è ancora tua". Il sinallagma contrattuale legato al contratto di compravendita della cioccolata è ben presente nella sua mente e con esso la trasmissione della proprietà del bene, l'uso del bene in proprietà, il controvalore in denaro, il fatto che senza la conclusione del contratto il consumo di cioccolata sarebbe stato un atto illegittimo, si direbbe illecito ("non è tuo!"). Tutti questi concetti sono presenti in modo totalmente irriflesso nella mente della bambina, posto che alcuna lezione di diritto privato le era stata impartita all'età di 12 anni. Che cosa l'aveva portata a dire quelle cose? Evidentemente l'educazione ricevuta, la trasmissione di concetti e valori assunti all'interno del proprio contesto culturale di riferimento. Ed è anche su questa educazione "giuridica" di fondo che fanno affidamento i sistemi giuridici per costruire la loro effettività. Essi scommettono sul fatto che le norme dialoghino con i destinatari attraverso un codice di comunicazione simbolica e di trasmissione di valori e principi che sono presenti nella cultura delle persone, nel loro interagire in società.

3. Il diritto scommette in qualche modo sulla spontanea adesione dei consociati alle norme, non solo per la dimensione del dover essere che è ad esse consustanziale, ma anche perché essi condividono la struttura culturale e valoriale che queste veicolano<sup>6</sup>. La maggior parte dei cittadini non ha alcuna conoscenza del sistema normativo,

---

<sup>6</sup> Sulla relazione tra cultura e sistema giuridico, cfr. F. Basile, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 118 ss.

esegua norme che non conosce. Un numero indeterminato e indeterminabile di atti e comportamenti giuridicamente rilevanti è posto in essere quotidianamente dai cittadini senza alcuna conoscenza delle norme che sono poste a fondamento di quei comportamenti e senza che intervengano l'autorità di pubblica sicurezza e/o l'autorità giudiziaria. Perché accade ciò? E cosa ha tutto questo a che fare con la cultura? Senza lo stretto legame tra la cultura delle norme e la cultura dei destinatari delle stesse, il dover essere del linguaggio giuridico, la stessa esigibilità, quale elemento essenziale alla norma giuridica, sarebbero posti in forte crisi di effettività. All'interno della struttura linguistica delle norme, nella stessa generalità e astrattezza di queste, si celano in realtà significati che hanno un diretto collegamento alla cultura anche di derivazione religiosa di una determinata comunità.

Nelle società multiculturali l'omogeneità culturale dei contesti di significazione che, come abbiamo detto, fa funzionare i sistemi giuridici, si interrompe. I soggetti eterocolti sperimentano un conflitto tra la propria cultura, anche e soprattutto di tipo religioso, e il sistema giuridico. Il conflitto investe la cultura del soggetto e la cultura, anche di tipo religioso, nascosta dentro il sistema giuridico. I soggetti sperimentano la loro estraneità non tanto e non solo rispetto ai comandi normativi, quanto ai significati che quei comandi normativi veicolano: il dover essere entra in irrimediabile conflitto con l'essere e l'adesione spontanea ai sistemi giuridici non c'è più. Come conseguenza di tutto ciò, i soggetti eterocolti tenderanno a rinchiudersi dentro la propria appartenenza culturale e identitaria e a polarizzare la distanza tra la propria identità culturale, che in tal modo sarà intesa come fissa e immutabile, e la cultura di nuovo insediamento, espressa dal sistema anche attraverso l'imposizione di comandi normativi. Il conflitto tra culture, come conflitto di civiltà, sarà l'esito di tutto ciò.

Quali risposte può fornire il diritto a questo problema? Quale può essere il ruolo dei giuristi? Il diritto può e deve diventare uno strumento di dialogo tra le culture, deve costruire ponti di traduzione della diversità culturale e religiosa dei soggetti di nuovo insediamento all'interno della struttura dei sistemi giuridici, utilizzando proprio le risorse della generalità e astrattezza delle norme. I giuristi devono comprendere che a volte usano un linguaggio che è legato metaforicamente a un universo di significati che restano inespliciti. Si pensi solo a concetti quali la "buona fede" e il "buon padre di famiglia".

Nel dialogo tra giuristi questi concetti vengono applicati a fattispecie complesse e declinati senza alcun riferimento alla domanda essenziale: chi è il buon padre di famiglia? Che cos'è il comportamento in buona fede? A quale fede ci si riferisce? Se un avvocato e un giudice dovessero aprire una riflessione in astratto su questi concetti, estraniandosi dal dato concreto della fattispecie giuridica al loro esame, scoprirebbero con molta probabilità che ciò che essi applicano ha molto a che vedere con la cultura e con la cultura religiosa, che ciò che essi comunicano è una tradizione di pensiero legata in qualche modo alla cultura di riferimento comune degli interlocutori.

Per far sì che il sistema giuridico nel suo complesso e le singole norme giuridiche divengano ponti di traduzione tra le diversità sarà necessario tradurre innanzitutto le istanze che provengono dai sistemi normativi, culturali e religiosi, di nuovo insediamento e scommettere sul valore metaforico dei significati culturali, ma soprattutto cercare di lavorare sui valori di fondo delle varie esperienze religiose, per cercare di cogliere ciò che può essere riconosciuto. Un metodo che attua una visione “politica del diritto”, un uso politico delle norme giuridiche, per far sì che queste possano divenire strumenti di riconoscimento della diversità, ma dentro un quadro valoriale comune di riferimento. In questo, le religioni giocano un ruolo fondamentale, posto che al fondo delle varie esperienze religiose e delle loro apparenti diversità, esse condividono valori di fondo dell’esperienza umana.

4. Per comprendere appieno quanto abbiamo sin qui detto occorre tornare a riflettere sulla complessa relazione tra religione e diritto e su quanto la religione possa essere fattore di conflitto e sul ruolo che la politica e il diritto assumono e hanno storicamente avuto nel panorama sociopolitico dell’occidente europeo per rimuovere le cause di questo conflitto. Il pensiero non può non andare al principio che più di tutti ha governato i problemi legati all’emergere della pluralità religiosa agli albori della modernità e la conflittualità tra le diverse denominazioni religiose: il principio di laicità dello Stato. La laicità si afferma quale conseguenza dell’implosione dell’unità del cristianesimo sul piano istituzionale.

L’avvento della Riforma Protestante genera il sorgere di una pluralità di denominazioni religiose, di Confessioni religiose, che iniziano a confliggere tra loro sul piano fideistico e dogmatico.

Questo conflitto diviene un conflitto politico, parallelamente all’implosione dell’unità dell’Impero e al sorgere di quelli che si affermeranno come gli stati nazionali. Il pluralismo religioso e il principio del *cuius regio eius religio*, l’idea cioè che la religione abbia una funzione “politica” che attiene all’esercizio della sovranità, creano le condizioni perché il conflitto religioso si elevi a conflitto politico. Sorge così l’esigenza di affermare il principio della tolleranza religiosa e, poi, della libertà religiosa, nonché della laicità dello Stato quale fattore di neutralizzazione dei conflitti religiosi proprio perché generatore di un ambito neutrale, la politica. A quel tempo, soprattutto in Francia, si affermano i “*politiques*”, i politici, che teorizzarono appunto l’idea che la politica si dovesse affermare quale ambito neutrale rispetto ai conflitti religiosi<sup>7</sup>.

Queste, in breve sintesi, sono le premesse storiche che segnano il percorso di affermazione della razionalizzazione della politica e del diritto, presupposti indispensabili all’affermazione della neutralità della politica rispetto ai conflitti religiosi.

Protagonisti principali di questo percorso sono certamente Ugo Grozio e Thomas Hobbes. Nel 1625, Ugo Grozio pubblica la sua opera più importante, il *de jure belli ac*

---

<sup>7</sup> C. Schmitt, *Il concetto di politico*, in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna 1972, p. 190.

*pacis*. Qualche anno più tardi, nel 1651, Thomas Hobbes da alle stampe il *Leviatano*, l'opera che sul piano filosofico-politico segna uno spartiacque tra passato e presente, tra evo medio e modernità<sup>8</sup>. Sul piano culturale, queste due monumentali opere costituiscono la base dell'affermazione della modernità politica e giuridica. Sono essenziali per comprendere un aspetto fondamentale del processo di secolarizzazione e di razionalizzazione del diritto, che da quel momento in poi diviene principio cardine della scienza giuridica europea.

Hobbes afferma il principio secondo cui il diritto è tale perché prodotto del sovrano emancipato da qualsiasi legittimazione di carattere morale e/o religiosa. Egli, dunque, astrae il diritto da qualsiasi riferimento al contenuto sostanziale delle norme, il diritto è legittimo poiché posto da un'autorità investita del potere di produzione delle norme dal contratto sociale concluso tra i sudditi e il sovrano<sup>9</sup>. Qualche anno prima, come si è detto, Ugo Grozio, nel pf. 11 ai prolegomeni del suo *de iure belli ac pacis*, aveva affermato un principio di carattere fondamentale, che segna una svolta nella relazione tra la ragione dell'uomo e la conoscenza dei principi della buona convivenza, dei principi del diritto naturale: il diritto naturale è valido e efficace anche postulando l'inesistenza di Dio, *etiamsi deus non daretur*. Grozio traeva questa sua tesi dal rapporto tra fede e ragione come postulato da Tommaso d'Aquino, è la ragione che porta l'uomo alla fede e non il contrario. Quella ragione che gradatamente nel tempo e con l'avvento della filosofia illuminista si emanciperà, separandosi sempre più dal legame con la fede.

Questo percorso storico conduce sempre più all'affermazione della capacità della ragione umana di generare processi di astrazione e generalizzazione dal particolare, il che segna l'avvento anche nel campo del diritto delle categorie della generalità e dell'astrattezza delle norme e dei principi giuridici, essenziali alla costruzione del principio di laicità. Razionalizzazione del politico, generalità e astrattezza delle norme giuridiche, intese innanzitutto come prodotto dell'autorità del sovrano, costituiscono le basi per l'emancipazione del sovrano dalla religione, ma questa intesa come potere istituzionalizzato e assunta nella sua dimensione fideistico-confessionale. La religione cristiana come fattore antropologico-culturale e i principi del diritto naturale "cristiano" riconoscibili dall'uomo con il solo esercizio della ragione furono sapientemente nascosti all'interno del contenuto sostanziale dei sistemi giuridici, anche se sotto forma di principi razionali, e lavorarono incessantemente a costruire l'unità del corpo sociale.

---

<sup>8</sup> Sull'importanza del ruolo di Hobbes per la fondazione della sovranità moderna, cfr. G. Marramao, *Oltre il leviatano. Individuo e comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, pp. 274 ss.

In generale sulla dottrina di Thomas Hobbes e sul contributo che la stessa offre al processo di secolarizzazione della politica e del diritto, cfr. N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, Einaudi, Torino 1989.

<sup>9</sup> Questa è la conseguenza diretta dell'assioma hobbesiano *Auctoritas non Veritas facit legem*, la legge è il prodotto dell'autorità, della volontà dell'autorità, sganciata da qualsiasi presupposto di carattere sostanziale. Essa è diretta a costruire l'ordine legalistico, principio fondante il positivismo giuridico dei secoli a venire: «I postulati etici del positivismo sono il principio di legalità, l'ordine come fine principale dello Stato, la certezza del diritto». N. Bobbio, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari 1965, p. 116.



Sono quei principi e quei valori che, insieme alla tradizione romanistica, hanno prodotto i sistemi giuridici occidentali e che ancora oggi ne costituiscono la base culturale, informano sul piano sostanziale le norme di tanti istituti. Si pensi, soltanto a titolo di esempio, al rapporto tra la cultura cristiana, la tradizione romanistica e l'istituto del matrimonio come disciplinato nel codice civile italiano. Oggi, quella tradizione, quel fondamento antropologico e culturale, anche di tipo religioso, riemerge al contatto con una diversità religiosa che non è tale solo sul piano della differenza "confessionale" e "fideistica", ma anche e soprattutto sul piano antropologico e culturale.

Un fatto, questo, che porta a emersione un limite essenziale del processo di secolarizzazione<sup>10</sup>, come attuato nella cultura europea. La secolarizzazione è stata un processo che ha riguardato l'emancipazione del potere politico dalla religione, intesa nelle sue forme istituzionali e fideistiche, fu un processo di de-confessionalizzazione della politica, ma l'emancipazione non si attuò sul piano culturale, antropologico. La struttura sostanziale dei sistemi giuridici rimase ancorata alla religione cristiana, come agenzia antropologica e di produzione di senso<sup>11</sup>.

5. Questo è il motivo per cui, quando ripetiamo stancamente parole del tipo "devono osservare le nostre norme" o, ancora, "devono adattarsi alla nostra cultura", non facciamo altro che veicolare un messaggio che, ignorando tutta questa realtà, rischia di generare una "crisi" della laicità, poiché con il sistema normativo, con l'imposizione di norme giuridiche, si afferma un modello culturale non neutrale sul piano "religioso", inteso nella sua dimensione antropologica. La neutralità dello Stato in materia religiosa, che sino ad oggi ha funzionato sul presupposto della religione nella concezione fideistico-confessionale, rischia di apparire difettiva sul piano della neutralità religiosa, intesa nella dimensione antropologico-culturale.

Questa difettività della laicità genera il conflitto, che, come si è detto, non si attua tra il soggetto, i suoi comportamenti e le norme, ma tra la cultura del soggetto e la cultura delle norme. Il sistema giuridico non appare più neutrale, sul piano religioso, poiché le persone che provengono da contesti culturali e religiosi differenti scorgeranno all'interno della struttura della norma l'estraneità della stessa rispetto al proprio se, come forgiato da una cultura religiosa "altra". L'esito di questo conflitto è la perimetrazione del soggetto all'interno della propria identità culturale e religiosa, avvertita come fonte di sicurezza, quale resistenza al sentimento di estraneità avvertito nei riguardi del contesto sociale, politico e giuridico di nuovo insediamento. Il rapporto tra cultura e identità viene in qualche modo vissuto come una relazione rigida e sovraordinate la costruzione della soggettività umana. Invece, va affermato che il rapporto

---

<sup>10</sup> Il processo di secolarizzazione è stato caratterizzato dal passaggio «o trasferimento di persone, cose, funzioni, significati e così via dalla loro collocazione tradizionale nella sfera religiosa alle sfere secolari». J. Casanova, *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, Il Mulino, Bologna 2000, p. 26.

<sup>11</sup> Su questi temi, cfr. M. Ricca, *Oltre Babele*, cit., pp. 182-186.

tra cultura e identità è un rapporto dinamico, plastico, nel senso che la cultura non è un'entità fissa e immutabile nel tempo, che sclerotizza un'identità anch'essa fissa e immutabile nel tempo.

La cultura, intesa come si è detto precedentemente, come strumento nelle mani del soggetto per posizionarsi all'interno del contesto sociale e vivere le relazioni intersoggettive, è dotata di una straordinaria capacità di trasformazione e come tale incide sulla costruzione dell'identità della soggettività umana<sup>12</sup>. Questa capacità di trasformazione della cultura e di autotrasformazione dei soggetti e della loro identità può e deve essere veicolata anche all'interno dei sistemi giuridici, utilizzando le norme come potenti fattori di dialogo tra culture e identità. L'interpretazione delle norme giuridiche deve aprirsi al processo di traduzione semiotica, alla capacità metaforica della cultura di produrre significati e valori in grado di generare ponti di collegamento tra le diverse culture religiose. Un ruolo essenziale avranno i principi e i valori costituzionali, che in qualche modo riescono a tradurre la diversità religiosa e inserirla all'interno dei sistemi giuridici, proprio facendo leva sulle risorse di senso di principi quali libertà e uguaglianza.

Si tratta di affermare un nuovo modo di intendere il diritto e la sua applicazione ai fatti sociali, anzi a bene vedere di un nuovo modo di intendere il rapporto tra fatti e norme, nel senso che i fatti, la realtà dei rapporti sociali, non sono soltanto il presupposto della costruzione del sistema giuridico, che scompare all'irrompere dell'ordine normativo, ma insieme ai soggetti reali e alle loro istanze quei fatti restano sempre presenti e condizionano in qualche modo la dinamica di applicazione delle norme giuridiche<sup>13</sup>.

La persona e la sua libertà divengono così fonti del diritto, disincagliando «le libertà, e la libertà religiosa in particolare, dai legacci ideologici che la relegano al ruolo di presupposto metafisico e remoto della funzione qualificatrice e creatrice dell'ordinamento, imponendone una traduzione in diritti positivi»<sup>14</sup>. Un nuovo modo di intendere il rapporto tra ordine (giuridico) e ambivalenza sociale, nel senso che l'ordine giuridico è sempre e costantemente proiettato verso il disordine, il caos. Un ordine dinamico e non statico<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Occorre, cioè, evitare di considerare le culture come «se esse fossero delle entità naturali o dei blocchi omogenei e imm modificabili e non, invece, delle costruzioni storiche, solcate al proprio interno da una pluralità di voci, da asimmetrie di potere e soprattutto da un conflitto di interpretazioni» F. Fistetti, *Multiculturalismo. Una mappa tra filosofia e scienze sociali*, UTET, Torino 2008, XVII.

Stesso discorso vale per l'identità, per l'ossessione dell'identità, cfr. R. Remotti, *L'ossessione identitaria*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 141 ss.

<sup>13</sup> Scrive J. Habermas che «... il senso della validità giuridica diventa chiaro soltanto se ci si riferisce ... alla validità sociale o fattuale del diritto, da un lato, alla sua legittimità o validità ideale dall'altro. La validità sociale delle norme giuridiche dipende dalla misura della loro effettiva applicazione, dunque dal grado della loro prevedibile accettazione» J. Habermas, *Fatti e norme*, Laterza, Roma-Bari 2013, p. 239.

<sup>14</sup> M. Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo 2012, p.128.

<sup>15</sup> Z. Bauman, *Modernità e ambivalenza*, Bollati Boringhieri, Torino 2001, pp. 16-17. Scrive l'autore che «l'esistenza è moderna nella misura in cui si biforca tra ordine e caos. L'esistenza è moderna nella misura in cui contiene l'alternativa tra ordine e caos ... L'ordine è continuamente impegnato nella guerra per la sopravvivenza. L'altro dell'ordine non è un altro ordine: la sua unica alternativa è il caos. L'altro

Il presupposto da cui occorre partire è il rapporto tra cultura e identità e la relazione tra soggettività umana, cultura e identità<sup>16</sup>. La cultura è un fattore, come si è detto, di trasformazione dell'identità e di autotrasformazione della soggettività. L'errore che non bisogna commettere è quello di esaltare la differenza religiosa e culturale che proviene dalla diversità e di rinchiuderla all'interno del perimetro del rapporto fisso e ossificato tra cultura, religione e identità.

Occorre invece muovere alla ricerca, dentro le istanze della diversità religiosa e culturale, di principi comuni, valori di riferimento comune, di ciò che può essere condiviso e, dunque, riconosciuto. Non ha alcun senso, ad esempio, evidenziare il velo islamico come un indumento che esprime fenomenologicamente un'idea di donna e parametrare quell'idea alla figura occidentale della donna emancipata. Questo modo di procedere crea polarità, opposizione e svalutazione dell'identità della donna islamica e allo stesso tempo tende a ingabbiare la stessa dentro le coordinate di una relazione tra cultura e identità vissute e pensate come fisse e immutabili nel tempo. Forse, si potrebbe partire dal dato secondo cui il velo della donna è stato nel passato un indumento caratteristico anche della figura femminile della cultura occidentale e sottolineare che l'abbandono del velo è stato un processo storico lungo e faticoso, che ha condotto alla fenomenologia della donna occidentale di oggi.

La metodologia di muovere dal fondo dell'esperienza umana, comprendere le ragioni, i fini, i valori che sono alla base delle istanze che provengono dalla diversità, deve trovare un approdo dentro le pieghe dei sistemi giuridici, degli istituti giuridici, anch'essi riletti, tradotti si potrebbe dire, alla luce dei fini e dei valori che essi esprimono e utilizzando le categorie della generalità e dell'astrattezza dei dispositivi normativi, per giungere a forme di riconoscimento della diversità, che in qualche modo sarà oggetto di trasformazione e di autotrasformazione della soggettività. Questo, come è stato giustamente osservato, è il senso più autentico del costituzionalismo del secondo dopoguerra, che «coincide con il varo di una nuova concezione dei rapporti tra istituzione politica e individuo ed è all'interno di essa che vanno ricontestualizzate le proclamazioni costituzionali delle libertà ... la dimensione individuale viene letta ... non più come la risultante di un sistema di limiti all'esercizio del potere politico, ma al contrario quale sintesi di un complesso di fini che esso è costituzionalmente obbligato a perseguire attraverso mezzi giuridici democraticamente determinati»<sup>17</sup>.

6. Per concludere, vorremmo proporre due esempi, che mettono in evidenza nell'un caso come a volte la generalità e l'astrattezza delle norme sia soltanto apparente

---

dell'ordine è il miasma dell'indeterminato e dell'imprevedibile; l'altro è l'incertezza, fonte e archetipo di ogni paura».

<sup>16</sup> Si fa riferimento al concetto di identità diasporiche, che «producono e riproducono sé stesse costantemente, attraverso la trasformazione e la differenza». S. Hall, *Identità culturale e diaspora*, in *Il soggetto e la differenza. Per un'archeologia degli studi culturali e postcoloniali*, Meltemi, Roma 2006, p. 259.

<sup>17</sup> M. Ricca, *Pantheon*, cit., p. 126.

e allo stesso tempo ancorata a una determinata tradizione culturale, nell'altro come un uso interculturale delle norme, degli istituti giuridici e soprattutto dei principi costituzionali possa essere un potente fattore di trasformazione della soggettività umana nella relazione con la sua appartenenza culturale.

Il primo esempio ci è dato dalla lettura dell'art. 624 del codice penale italiano, che disciplina l'ipotesi del furto: «Chiunque si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarre da questa profitto per sé o per altri, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 154 a euro 516». A prima vista la generalità dei destinatari e l'astrattezza del disposto normativo appaiono in tutta evidenza. La norma appare neutrale, però, solo a chi, dall'interno della tradizione giuridica romanistico-cristiana, condivide i concetti di possesso, detenzione e profitto. A ben vedere, dentro le pieghe del contenuto *sostanziale* della norma c'è una precisa idea di soggettività umana, quella dell'individuo della tradizione occidentale e una altrettanto precisa idea di relazione tra il soggetto e l'oggetto, tra il mondo delle persone e quello delle cose.

Ora, trasferire senza alcun tentativo di traduzione la disposizione citata a una persona che non condivide non la norma in sé, né tanto meno i valori di fondo della disposizione, vuol dire trasferire su quella persona un universo di significati che non sono da questa non solo condivisi, ma anche compresi. La norma al soggetto etero colto apparirà non neutrale sul piano della dimensione culturale dei significati che essa veicola. Ciò, non vuol dire naturalmente negare la rilevanza sociale e giuridica del furto, ma l'attività di traduzione sarà "politicamente" orientata alla ricerca nella cultura del soggetto di valori che in qualche modo possano ricondurre all'imperativo categorico sotteso alla norma stessa: "non rubare"!

L'altro esempio è tratto da una vicenda giurisprudenziale che ha riguardato una donna nigeriana, che ha fatto sottoporre il proprio figlio all'intervento di circoncisione rituale. L'intervento non riuscito, poiché posto in essere da persona non professionalmente attrezzata, aveva generato una situazione di pericolo per la salute del bambino. Resasi conto della cosa, la donna ha portato il figlio in ospedale e a motivo di ciò era stata sottoposta a procedimento penale per il reato di concorso nell'esercizio abusivo della professione medica.

La Corte di cassazione penale, con sentenza n. 43646 del 24 novembre 2011, ha assolto la donna con motivazioni che appaiono informate ad un uso interculturale del diritto e delle disposizioni costituzionali poste a tutela del diritto alla salute, il vero valore di riferimento del reato dell'esercizio abusivo della professione medica. L'atto di chiedere l'intervento dei medici quando la donna si è resa conto che il figlio fosse in pericolo è stato considerato dalla suprema Corte un comportamento determinante ai fini della conclusione della vicenda. E con questo, probabilmente anche la considerazione che l'eventuale condanna della donna avrebbe comportato l'effetto di scoraggiare le altre persone della sua comunità dal richiedere l'intervento dei medici in casi analoghi. In qualche modo, sottolinea la Corte, la donna ha riconosciuto il valore supremo

della tutela del diritto alla salute e potrà valutare da quel momento in poi la delicatezza dell'intervento di circoncisione proprio in rapporto a tale superiore principio. Sarà, forse, in futuro "diversamente nigeriana"!

Tutto quanto abbiamo sinora sostenuto, ha l'obiettivo di porre in evidenza come nella società multireligiosa e multiculturale il ruolo del diritto potrà essere essenziale al fine dell'inclusione della diversità religiosa e culturale dei soggetti all'interno del sistema giuridico. Inclusione, appunto, e non integrazione, che rimanda all'idea di ricostruzione pura del tessuto culturale della convivenza. L'obiettivo dell'approccio interculturale alla scienza giuridica è quello di mettere in evidenza come il processo di inclusione della diversità sia qualcosa che porta ad un irrimediabile trasformazione delle coordinate della convivenza, alla costruzione appunto di un ordine nuovo sempre aperto all'ambivalenza, al disordine.

Antonella De Luca

## IL FAVOREGGIAMENTO DELL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE

ABSTRACT	
<p>Tra le fattispecie regolamentate dal T. u. Imm. assumono rilevanza centrale quella dell'art. 12 di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e quella dell'ingresso illegale nel territorio, disciplinata dall'art. 10 bis e punita nella forma contravvenzionale.</p> <p>Recenti Sezioni Unite del 2016, con riferimento alle dichiarazioni processuali rese, hanno ritenuto che i migranti dovessero essere considerati come meri testimoni, in quanto essi fanno ingresso nel territorio italiano a seguito del soccorso in mare e non in violazione delle norme che regolamentano i flussi migratori.</p> <p>La fattispecie del favoreggiamento, invece, si configura come reato di attentato o di pericolo e ai fini della sua realizzazione è sufficiente che gli atti posti in essere da coloro che hanno organizzato il viaggio siano idonei a consentirne l'ingresso.</p> <p>Di recente la Cassazione si è pronunciata sulla natura quale reato autonomo o quale aggravante della ipotesi disciplinata dal comma 3, optando per la prima tesi, pur mantenendo la configurazione di reato di pericolo.</p>	<p>In the Italian immigration law, it must be mentioned the art. 12 for the crime of facilitation of illegal immigration and that of illegal entry into the national territory, of the art. 10 bis and punished in the contraventional form.</p> <p>Recent sentence of Sezioni Unite della Corte di Cassazione, about the procedural declarations made, determine that migrants should be considered as mere witnesses, because they enter in Italian territory following the rescue at sea and not in violation of the rules governing migratory flows. The crime of facilitation represents a case of attempt or danger crime and for its configurability it is sufficient that the acts of those organized the trip are suitable to allow entry.</p> <p>Recently the Corte di Cassazione has established the nature of aggravating circumstance for the case governed by comma 3, while maintaining the configuration of a crime of danger.</p>
Favoreggiamento – ingresso illegale – immigrazione	Facilitation – Illegal entry - Immigration

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La fattispecie di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello stato: profili applicativi – 3. L'art. 12 t. u. imm. e il formante giurisprudenziale

1. Il fenomeno migratorio da un punto di vista giuridico, e prettamente penale, ha comportato notevoli problematiche pratiche che i magistrati si sono trovati e si trovano quotidianamente ad affrontare nelle aule di giustizia.

Innanzitutto, bisogna fare una premessa: il nostro ordinamento disciplina, prevede e regola l'ingresso degli stranieri nel territorio italiano attraverso una disposizione cardine, che è il t.u. sull'immigrazione introdotto nel 1998 e che tuttavia subisce nel tempo una serie di modifiche, sino all'ultima, recentissima, del dicembre 2018.

Questo testo unico, oltre a regolamentare l'ingresso degli stranieri nel nostro territorio, prevede delle fattispecie di reato nelle ipotesi di violazione delle stesse.

Questa relazione si occupa del fenomeno sempre più crescente del favoreggiamento dell'immigrazione illegale, soprattutto di quel contesto che vede coinvolte organizzazioni criminali, che sempre più spesso, approfittando di questa situazione in cui si trovano i migranti, costringono gli stessi a dei trattamenti inumani.

2. Bisogna porre l'accento su una scelta legislativa che ha portato a incriminare anche la condotta di chi entra illegalmente nel nostro territorio, con l'art. 10-*bis* del t.u. sull'immigrazione. Senza entrare nel merito di questa scelta politica di prevedere legislativamente i reati d'ingresso illegale nel nostro territorio da parte di stranieri, è doveroso segnalare che tale previsione ha suscitato notevoli critiche.

Il legislatore ha tuttavia previsto questa condotta e la incrimina come una contravvenzione, prevedendo una sanzione pecuniaria a carico dello straniero che entra in Italia senza rispettare determinate norme.

Il recente cd. Decreto sicurezza del 2018 a questa previsione più blanda ha aggiunto l'esclusione in caso di respingimento dello straniero dal nostro territorio, la possibilità dello stesso di rientrarvi, salvo vi sia un'espressa autorizzazione del Ministro dell'Interno. La violazione di questo divieto comporta delle sanzioni assai più gravi: è previsto un apposito reato, ben più grave rispetto a quello dello straniero che entra senza rispettare le norme, punito con la reclusione che va fino a quattro anni e in caso di reiterazione fino a cinque.

Il problema è importante. Si prenda come esempio una sentenza del G.u.p. di Trapani, i colleghi siciliani sono molto attivi nel dover affrontare queste problematiche, e le vicende di questi giorni ne danno ragione.

Il G.u.p. di Trapani, in una sentenza in cui si doveva decidere sulla responsabilità da parte di colui che era stato indicato come il comandante di quei barconi che quotidianamente arrivano sulle nostre coste, definisce il processo con una sentenza di assoluzione.

Questa è una sentenza di estrema importanza, anche perché si inserisce all'interno una pronuncia della Cassazione a Sezioni unite del 2016 in relazione alla veste processuale da attribuire al migrante nel momento in cui viene sentito; i migranti vengono sentiti dalla Polizia giudiziaria prima e poi dall'Autorità giudiziaria.

La sentenza è importante perché effettua una ricostruzione del nuovo fenomeno dei flussi migratori, soprattutto delle nuove dinamiche criminali utilizzate da queste organizzazioni che, al fine di evitare di essere catturati e di vedersi sequestrate queste imbarcazioni più costose e grandi, procedono ad una sorta di selezione del migrante al

momento dell'imbarco dalle coste di partenza. Le organizzazioni criminali individuano coloro che hanno una certa dimestichezza nel condurre le navi e li costringono, nel momento in cui vengono trasbordati dalle navi più grandi ai barconi su cui giungono sul nostro territorio, a prendere il comando di queste navi, fornendogli cellulari satellitari o bussole. È così che costoro si trovano contro voglia a dover condurre queste navi, e quando questi giungono in Italia vengono indicati dagli altri migranti come coloro che comandavano la nave.

Il fatto che questi soggetti comandassero la nave è un dato oggettivo, ma il G.u.p. di Trapani nella sentenza opera una ricostruzione: anche attraverso l'ascolto non solo dell'imputato, ma degli altri migranti, assolve l'imputato accusato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina perché aveva comandato questa imbarcazione, ritenendo sussistente quantomeno il fondato dubbio che lo stesso fosse stato costretto dalla necessità di salvare sé da un pericolo più grave.

L'immigrato infatti aveva rappresentato che al momento della partenza (e questa purtroppo è una prassi sempre più frequente) fosse stato minacciato, questi addirittura aveva assistito all'uccisione di altri migranti che si accingevano a partire, solo perché non comprendevano e richieste degli organizzatori del viaggio, i quali chiedevano chi fosse in grado di comandare la nave.

È chiaro che dinanzi alla richiesta fatta nei suoi confronti, il migrante non aveva in alcun modo sottrarsi dal prendere il comando della nave.

Questa sentenza è fondamentale perché permette agli operatori del diritto di avere delle indicazioni: da una parte la necessità di reprimere il grave fenomeno dello sfruttamento di questi migranti che in cerca di vita migliore vengono nel nostro territorio facendo rispettare le norme previste dal nostro ordinamento, e d'altra parte l'esigenza di avere riguardo alla rilevanza umanitaria delle situazioni concrete che ci troviamo quotidianamente a dover affrontare.

In questa situazione si inserisce la sentenza che viene pronunciata nell'ambito del giudizio cautelare a Sezioni unite, in cui si era posto il problema se i vari migranti sentiti dovessero essere considerati come meri testimoni, e quindi sentiti senza vere garanzie, invece necessarie laddove gli stessi fossero stati ritenuti responsabili dei reati di cui all'articolo 10-bis, in quanto erano entrati nel nostro territorio senza il rispetto delle norme previste dal Testo unico sull'immigrazione.

La Cassazione ritiene che si tratti di meri testimoni, che sono soggetti agli obblighi di legge previsti nei casi di dichiarazioni rese dai correi, e questo perché l'immigrato entra in Italia all'esito dell'intervento del soccorso in mare, e non in violazione delle norme previste dal t.u. sull'immigrazione e dall'ordinamento in generale.

Pertanto, non può nemmeno ritenersi che il migrante abbia volutamente creato la situazione di pericolo per farsi poi soccorrere in mare, questo sarebbe un ragionamento davvero folle.

In conclusione, le dichiarazioni dell'immigrato vengono acquisite quali mero testimone e non si vedrà indagato per ingresso illegale nel territorio dello Stato.



Una questione particolare affrontata recentemente dalla Corte di cassazione a Sezioni unite attiene al reato ben più grave di favoreggiamento dell'immigrazione illegale. Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad un notevole incremento dei flussi migratori, soprattutto attraverso le nostre coste, e di questo fenomeno ne hanno beneficiato le organizzazioni criminali.

3. Il Testo unico prevede una norma, l'art. 12, che è estremamente lunga e complessa.

La norma prevede una condotta a forma libera – quindi può essere posta in essere in svariate modalità – di coloro che, sfruttando i flussi migratori, organizzano, dirigono e pongono in essere attività volte a fare entrare gli stranieri nel nostro territorio.

Anche questa previsione è frutto di una scelta politica del legislatore del 1998 volta a reprimere severamente la condotta di chi si approfitta del fenomeno migratorio, prevedendo una fattispecie cd. di attentato o di pericolo, attesa la gravità delle condotte poste in essere dalle organizzazioni criminali.

Ai fini della configurabilità del reato pertanto non è necessario che il migrante sia effettivamente entrato nel nostro territorio, ma è sufficiente che gli atti posti in essere da coloro che hanno organizzato il viaggio siano tali ed idonei a consentirne l'ingresso nel territorio.

La norma prosegue poi sul comma 2 riferendosi alla questione dei soccorsi in mare e della rilevanza penale che questi possono assumere. Questo è un discorso che si incentra su una prassi sempre più frequente che le organizzazioni criminali stanno ponendo in essere.

La questione che ha interessato le Sezioni unite attiene il comma 3.

L'articolo 12 al comma 1 punisce colui che organizza e consente l'ingresso nel territorio italiano dei migranti irregolari in contrasto con le norme del nostro ordinamento con una reclusione da 1 a 5 anni di carcere.

Il comma 3, invece, arriva ad una pena che va da 5 a 15 anni, è particolarmente grave la pena prevista per questa fattispecie, tuttavia evidentemente perché molto spesso queste norme sono il frutto di una situazione di emergenza e di una volontà repressiva, la tecnica utilizzata dal legislatore è assolutamente infelice e ha determinato non poche problematiche.

La pena è prevista in determinate ipotesi, che poi sono quelle più frequenti che ricorrono nelle aule di giustizia e che dobbiamo affrontare: i casi in cui i migranti trasportati siano più di cinque – le cronache giornaliere evidenziano come risultano rari i casi in cui siano così pochi i migranti trasportati –, oppure gli stessi sono posti in situazioni disumane o in pericolo di vita – anche questo appare ogniqualvolta vengono soccorsi questi barconi in mare –, ovvero gli autori del fatto abbiano a disposizione armi o materiali esplosivi, ecc.

La Cassazione si è pronunciata a Sezioni unite in quanto non era ben chiara la formulazione della norma, in particolare se questa previsione di ipotesi aggravate fossero da qualificarsi come autonome figure di reato ovvero circostanze aggravanti.

Le Sezioni unite ritengono si tratti di circostanze aggravanti perché laddove non ricorrano le ipotesi previste dalle varie lettere dell'articolo 12, la mancanza di questi elementi non fa venir meno il reato.

Vi è un rapporto di *genus a species*, e la scelta di prevedere una sanzione assai più grave, sostenuta da quella parte di giurisprudenza che riteneva invece trattarsi di un reato autonomo, viene smentita dal fatto che questa fosse una mera scelta legislativa che comporta un innalzamento della pena.

La Suprema corte si pronuncia anche su un ulteriore elemento di estrema rilevanza pratica: se fosse necessario anche nel caso dell'art. 12 comma 3 un effettivo ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato, o non si richiedesse l'effettivo ingresso, e quindi se permane la natura di reato di pericolo o si tratta di reato di evento.

La Corte di cassazione a Sezioni unite nel 2018 ritiene che questa previsione di circostanze aggravanti non escluda la natura di reato di pericolo, per cui non è necessario l'effettivo ingresso nel territorio dello Stato.

Questa è una scelta di estremo rilievo pratico, soprattutto se si ha riguardo alle prassi quotidiane utilizzate dai trafficanti di esseri umani, questi molto spesso non arrivano sulle nostre coste perché o muoiono prima, o vengono soccorsi, o prendono altre destinazioni. Senza entrare nel merito della questione relativa alla competenza territoriale dello Stato italiano rispetto a queste vicissitudini, è chiaro che anticipare notevolmente la punibilità di queste condotte ha evidentemente la finalità di disincentivare queste condotte di approfittamento da parte delle organizzazioni criminali.

È importante, quindi, ribadire la difficoltà per gli operatori del diritto di dover effettuare un bilanciamento e trovare il giusto equilibrio tra la necessità di reprimere questi fenomeni di sfruttamento della situazione di bisogno dei migranti che vengono spinti nel nostro territorio e il bisogno di intervenire nei contesti di rilevanza umanitaria che di volta in volta vengono sottoposti al vaglio dell'Autorità giudiziaria.



# INTERVENTI



Valerio Diomaiuto

## HIV E CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO “IRREGOLARE”

Per esaminare la disciplina del divieto di espulsione dei migranti affetti da patologia dell'HIV, occorre, innanzitutto, chiarire la distinzione tra clandestinità ed irregolarità. La prima inerisce al tentativo del migrante di entrare in un Paese diverso dal proprio eludendo i controlli di polizia alle frontiere o con l'ausilio di documenti falsi; la seconda riguarda invece il soggiorno, ovvero il mancato possesso da parte del soggetto dell'autorizzazione a risiedere sul territorio nazionale<sup>1</sup>.

Nel corso degli ultimi anni, con l'intensificarsi dei flussi migratori, la volontà del legislatore di rafforzare l'impianto repressivo di contrasto all'immigrazione clandestina, principalmente attraverso una legislazione che faciliti l'allontanamento degli stranieri privi del permesso di soggiorno, si è nella realtà dei fatti tradotta in norme irrispettose di alcuni diritti fondamentali<sup>2</sup>.

Il rapporto tra la tutela dei diritti e l'immigrazione «irregolare» si configura in modo particolarmente complesso in relazione ai diritti sociali.

Sulla carta, l'art. 2, co. 1 del d.lgs. 286 del 1998 (t. u. imm.) afferma che agli stranieri, comunque presenti alla frontiera o nel territorio nazionale, spettano i diritti fondamentali della persona umana, mentre il quinto comma stabilisce la parità di trattamento nell'accesso ai pubblici servizi, seppur nei limiti della legge.

Nell'assicurare al migrante «irregolare» il diritto alla salute, il legislatore deve peraltro considerare che trascurando di curare talune malattie, tra le quali in particolare quelle infettive, si potrebbe scatenare l'effetto indesiderato della diffusione di epidemie.

La giurisprudenza amministrativa ha posto l'accento sulle cure «salva vita», sulla «cronicità della malattia», sull'«indifferibilità degli interventi» e sul fatto che «le cure per la patologia non potrebbero essere adeguatamente prestate nel Paese di origine»,

---

<sup>1</sup> M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 22.

<sup>2</sup> F. Scuto, *Contrasto all'immigrazione «irregolare» e tutela dei diritti fondamentali: un equilibrio non ancora raggiunto*, in S. Gambino, G. D' Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 596-597.

per giustificare l'annullamento di un provvedimento di espulsione dello straniero e dunque la sua permanenza in Italia<sup>3</sup>.

Come affermato in più occasioni dal Consiglio di Stato, allo straniero irregolare può essere riconosciuto lo «status di non espellibilità» qualora necessiti di «interventi che, successivi alla somministrazione di farmaci essenziali per la vita, siano indispensabili al completamento dei primi o al conseguimento della loro efficacia, mentre restano esclusi quei trattamenti di mantenimento o di controllo che, se pur indispensabili ad assicurare una *spes vitae* per il paziente, fuoriescono dalla correlazione strumentale con l'efficacia immediata dell'intervento sanitario indifferibile e urgente»<sup>4</sup>.

Sul tema già dal 2001 è intervenuta la Corte costituzionale.

La sentenza n. 252 del 2001 ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità sollevata dal giudice *a quo* sull'art. 19, co. 2, D. Lgs. n. 286/1998, nella parte in cui non prevede l'inespellibilità del soggetto che entrato illegalmente necessita di cure mediche essenziali legate a malattie antecedenti al suo ingresso in Italia, in violazione degli artt. 2 e 32 della Costituzione.

L'art. 35, co. 3, t. u. imm., infatti, prevede le prestazioni sanitarie solo per coloro che si ammalano «nel territorio dello Stato». Il giudice costituzionale sostiene in questa occasione la conformità della disposizione del testo unico rispetto alla Costituzione.

La Corte ha stabilito inoltre che spetti al giudice decidere caso per caso se dare priorità al diritto alla salute oppure al provvedimento di espulsione, tenendo sempre in considerazione quanto previsto a riguardo dal testo unico.

Il giudice ha dunque il potere di analizzare in ogni singolo caso lo stato di salute del soggetto e la sussistenza del requisito di indifferibilità ed urgenza delle cure, seppur coadiuvato dal «prudente apprezzamento del medico», «non potendosi eseguire l'espulsione nei confronti di un soggetto che potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio» al suo diritto fondamentale alla salute<sup>5</sup>.

La Corte di Cassazione nel gennaio 2008 è intervenuta sul caso di un cittadino senegalese colpito da un provvedimento di espulsione avverso il quale aveva fatto ricorso in quanto conseguentemente ad un intervento chirurgico era stato sottoposto ad una terapia continuativa da cui dipendeva la sua stessa sopravvivenza.

La Corte ha respinto il ricorso dato che solo le cure immediatamente successive ad un intervento o la somministrazione dei farmaci essenziali consentono al soggetto di permanere sul territorio al fine di completare la sua cura. La presenza del soggetto

---

<sup>3</sup> Cons. Stato, III, 6 settembre 2018, n. 5265 e, già prima, Cons. Stato, III, 20 ottobre 2016, n. 4397, 27 ottobre 2014, n. 5328, 20 settembre 2011, n. 5286 e 8 luglio 2014, n. 3488.

<sup>4</sup> A. Pitino, *Quarant'anni (e più) di tutela della salute degli stranieri in Italia, (dalla legge n. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale al d.l. "sicurezza" n. 113/2018)*, in *Saggi, Corti supreme e salute*, 3, 2018, p. 15.

<sup>5</sup> In tal senso Cass. civ., Sez. un., 10 giugno 2013, n. 14500.

«irregolare» non viene invece tollerata quando il trattamento, seppur vitale, è di mantenimento e non è strettamente correlato all'immediata efficacia dell'intervento sanitario.

La terapia cui è sottoposto il ricorrente dato che destinata a perdurare per tutta la vita, non rientra secondo la Corte nella fattispecie regolata dall' art. 35 t. u. imm., tuttavia, proprio tale disposizione garantisce allo straniero le cure «essenziali, ancorché continuative».

La Cassazione ha, dunque, accolto il ricorso dell'immigrato sostenendo che «in tema di espulsione dello straniero quale misura alternativa alla detenzione le cause ostative alla stessa debbono essere interpretate alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.252/2001, secondo cui il provvedimento di espulsione in questione non può comunque essere eseguito quando emerga, all'esito di un doveroso accertamento svolto in concreto, un danno irreparabile per la salute».

Nell'ottica della Cassazione, quindi, ci sono le possibili conseguenze circa l'aggravarsi delle condizioni di salute dell'immigrato per il venir meno di «irrinunciabili cure».

Per gli ermellini, a fronte di una seria patologia cronica accertata, occorre verificare «se e con quali effetti l'espulsione possa privare lo straniero di dette irrinunciabili cure, pur non rientrando le stesse fra quelle di pronto soccorso e immediata urgenza».

Ciò nonostante, secondo i giudici del Tribunale di Ancona, la malattia dello straniero appariva dal 2015 «sotto controllo» attraverso «terapie di semplice mantenimento» che avevano portato a prevenire «possibili complicanze».

Per il Tribunale di sorveglianza, «non si trattava di continuare ad assicurare in Italia un tipo di cure che, avendo diretta correlazione sul piano dell'efficacia con gli interventi sanitari indifferibili e urgenti, potevano precludere l'esecuzione dell'espulsione del cittadino straniero».

Senonché, la Suprema corte, ha annullato con rinvio questa decisione, ordinando una valutazione alla luce dei criteri indicati dalla Consulta.

In seguito, il d.p.c.m. 12 gennaio 2017, ha recentemente provveduto ad aggiornare i Livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), definiti per la prima volta dal d.p.c.m. 29 novembre 2001<sup>6</sup>.

Prendendo come riferimento i LEA 2017, allo straniero irregolare dovrebbe essere garantita la cura di qualsiasi patologia che possa comportare «un danno per la salute» o «un rischio per la vita»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> A proposito dei nuovi LEA, 2017, V. Antonelli, *La garanzia dei livelli essenziali di assistenza e i primi 40 anni del Servizio sanitario nazionale*, 28 marzo 2018, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), M. Bergo, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Riv. AIC*, 2017, n. 2, pp. 7 ss., e M. Atripaldi, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (Lea)*, 15 novembre 2017, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>7</sup> Tuttavia, la Cassazione sembra avere accolto un'impostazione più restrittiva di quella recentemente fatta propria dai LEA 2017, giustificando la permanenza in Italia dello straniero irregolare soprattutto in caso di «prestazioni essenziali per la vita» (Cass., VI, 27 giugno 2016, n. 13252 e, già prima, Sez. Un.,



Ciò nonpertanto, le condizioni di salute dello straniero non sempre giustificavano il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche, peraltro non previsto dal t. u. imm. prima dell'entrata in vigore del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, anche se, in realtà, questa tipologia di permesso di soggiorno era invece espressamente contemplata dall'Accordo stato-regioni del 20 dicembre 2012<sup>8</sup>.

Il d.l. "sicurezza" 4 ottobre 2018, n. 113 ha da poco introdotto nell'art. 19, c. 2, t. u. imm. la lettera d-bis), secondo cui non possano essere allontanati o respinti «gli stranieri che versano in condizioni di salute di "eccezionale" gravità, accertate mediante idonea documentazione, tali da determinare un irreparabile pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza.

Questa disposizione, tuttavia, non specifica la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per cure mediche a tutti gli stranieri irregolari che necessitino di cure urgenti ed essenziali, ma soltanto a coloro che si trovino in «condizioni di salute di "particolare" gravità».

La disposizione, inoltre, non chiarisce se, una volta guarito, lo straniero sia comunque costretto a lasciare il territorio italiano oppure possa chiedere la conversione del permesso di soggiorno per cure mediche in un'altra tipologia di permesso di soggiorno.

Occorre considerare da precisare che dopo l'espulsione, qualunque prospettiva di regolarizzazione o di reingresso regolare scompare, ed è una condanna che pesa per tutta la vita.

In questo contesto regolativo, particolare preoccupazione desta l'immigrato "irregolare" affetto da HIV.

*In the fact*, è accaduto che taluni già godevano di un regolare permesso per cure mediche e, malgrado il loro precario stato di salute, si sono visti respingere la richiesta di un permesso per cure mediche o bloccare il rinnovo di questi permessi di soggiorno, e stanno ricevendo provvedimenti di espulsione, malgrado l'art. 35 t. u. imm. preveda che le cure mediche ambulatoriali «*comunque essenziali, ancorché continuative*»<sup>9</sup>

---

13 giugno 2013, n. 14500; ancora, Cass., I., 27 gennaio 2004, n.1690, 22 settembre 2006, n. 20561, 20 gennaio 2008, n. 1531 e 4 aprile 2011, n. 7615).

<sup>8</sup> L'Accordo del 20 dicembre 2012 tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvede a dare indicazioni per la corretta applicazione delle normative succedutesi nel tempo in materia di assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e delle Province autonome. Con questo Accordo si è infatti cercato di rendere più omogenea l'organizzazione dei diversi SSR negli ambiti direttamente connessi con le competenze esclusive statali in materia di immigrazione e di quelle concorrenti con le Regioni in materia di tutela della salute degli stranieri, in modo tale da rendere più effettiva la tutela del diritto stesso. Va infine evidenziato come tale atto non si limiti a specificare quanto già previsto nel t. u. imm., ma svolga altresì una funzione integrativa delle norme presenti in esso, testimoniando la disinvoltura con la quale il Governo ritiene da sempre di poter intervenire in materia di stranieri, nonostante la riserva di legge prevista nell'art. 10, c. 2 cost.

<sup>9</sup> Per quanto riguarda il significato della dicitura «cure essenziali» la legge comprende: «le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti)».

siano prestate anche agli stranieri irregolarmente presenti nel territorio dello stato», che dunque non possono essere allontanati con la forza.

Com'è stato rilevato, quindi, «nel sistema permangono indubbiamente dei nodi critici che influiscono negativamente sull'effettività del diritto alla salute degli stranieri irregolari»; uno sicuramente molto evidente è rappresentato dalle carenti tutele riservate al soggetto colpito da un provvedimento di espulsione<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La Corte di cassazione nel gennaio 2008 è intervenuta sul caso di un cittadino senegalese colpito da un provvedimento di espulsione avverso il quale aveva fatto ricorso in quanto conseguentemente ad un intervento chirurgico era stato sottoposto ad una terapia continuativa da cui dipendeva la sua stessa sopravvivenza. La Corte ha respinto il ricorso dato che solo le cure immediatamente successive ad un intervento o la somministrazione dei farmaci essenziali consentono al soggetto di permanere sul territorio al fine di completare la sua cura. La presenza del soggetto «irregolare» non viene invece tollerata quando il trattamento, seppur vitale, è di mantenimento e non è strettamente correlato all'immediata efficacia dell'intervento sanitario. La terapia cui è sottoposto il ricorrente dato che destinata a perdurare per tutta la vita, non rientra secondo la Corte nella fattispecie regolata dall'art. 35 t. u. imm. Tuttavia, proprio tale disposizione garantisce allo straniero le cure «essenziali, ancorché continuative». F. Scuto, *Contrasto all'immigrazione «irregolare» e tutela dei diritti fondamentali: un equilibrio non ancora raggiunto*, cit., p. 402.



Iacopo Iacobellis

## OCCUPAZIONE DEGLI IMMIGRATI IRREGOLARI

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro irregolare, oggetto di questa trattazione, coinvolge soggetti che — a titolo eterogeneo — rappresentano il moderno paradigma di sovrapposizione tra *homo criminalis* e *homo oeconomicus*<sup>1</sup>.

La mancanza di dati certi sul numero di immigrati irregolari occupati in Italia non riduce la rilevanza di tale fenomeno dato che lo stesso può ben contare su un potenziale “bacino di lavoratori” pari a mezzo milione di immigrati irregolari presenti sul Territorio nazionale<sup>2</sup>.

Un esercito di invisibili, dunque, che lavora ogni giorno sui campi, nei cantieri e nelle case degli italiani. Una massa di lavoratori che, senza diritti né tutele, produce ricchezza, ma in nero.

La stessa OCSE ricorda, tuttavia, che “a causa della natura elusiva dell’impiego illegale di lavoratori stranieri, le statistiche sono rare, poco affidabili e difficili da confrontare fra nazioni diverse. [...] Tutti i metodi e le misure usate [per stimare l’immigrazione illegale] hanno dei limiti, e devono essere prese con prudenza”.

Il reato di occupazione di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico dal Legislatore del 1998 che, all’articolo 22, comma 10, del Testo Unico prevedeva una contravvenzione punita con la pena alternativa dell’arresto o dell’ammenda.

La legge n. 189 del 30 luglio 2002, se da un lato conservò la natura di contravvenzione del reato ad oggetto, dall’altro inasprì la sanzione prevedendo la pena cumulativa dell’arresto da tre mesi ad un anno e dell’ammenda (cinquemila euro per ogni

---

<sup>1</sup> Sul punto si richiama l’opera di C.E. Paliero, *L’economia della pena: un working in progress*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, tomo I, Giuffrè, Milano 2006, 593.

<sup>2</sup> XXIV rapporto ISMU sulle migrazioni 2018, 8, elaborato da Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) e presentato il 4 dicembre 2018 a Milano. Per approfondimenti cfr. <http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/10/Comunicato-Stampa-XXIV-Rapporto-Ismu-sulle-Migrazioni.pdf>.

lavoratore impiegato). Per effetto di tale modifica veniva meno l'applicabilità della c.d. "oblazione facoltativa" prevista dall'articolo 162-*bis* del codice penale.

Il **pacchetto sicurezza del 2008** (D.L. 23 maggio 2008, n. 92) mutò la natura giuridica dell'illecito in esame trasformandolo in un delitto: l'art.22, comma 12, del Testo Unico immigrazione punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni – e con la multa di 5000 euro per ogni lavoratore impiegato – il datore di lavoro che occupi alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o il cui permesso sia revocato o annullato o scaduto e non ne sia stato richiesto il rinnovo nei termini di legge.

L'illecito penale *de quo* è un "reato proprio" poiché può essere realizzato esclusivamente da un soggetto avente lo status di "datore di lavoro". Si badi bene che detta nozione deve essere interpretata in senso estensivo, così come affermato dalla Dottrina e dalla Giurisprudenza<sup>3</sup>. Per "*datore di lavoro*", infatti,

non si intende soltanto l'imprenditore o colui che gestisce professionalmente un'attività di lavoro organizzata ma anche il semplice cittadino che assume alle proprie dipendenze una o più persone per svolgere un'attività lavorativa subordinata di qualsiasi natura, a tempo determinato o indeterminato, come nel caso delle collaboratrici domestiche o badanti». Ancora. Sempre la Suprema Corte<sup>4</sup> chiarisce che «l'espressione "occupare alle proprie dipendenze" ha un significato ampio e non vincolato a presupposti formali, nel senso che essa possiede una propria autonomia rispetto al concetto di lavoro subordinato elaborato nel campo strettamente civilistico con riferimento all'art.2094 cc e alla specifica legislazione in materia di lavoro (cfr. per qualche utile riferimento Cass., Sez. I, 24 Gennaio 2001, Uga). Ai fini del reato previsto dall'art. 22, comma 10, D.L. vo n.286 del 1998, infatti, il datore di lavoro non può essere soltanto l'imprenditore che gestisce professionalmente un'attività di lavoro organizzata ma chiunque assume alle proprie dipendenze una o più persone per svolgere una attività lavorativa di qualsiasi natura, a tempo determinato o indeterminato, occasionalmente o stabile.

In attuazione dell'**art. 11** della Direttiva Europea **52/2009** (che espressamente impone agli Stati membri di introdurre forme di **responsabilità per le persone giuridiche** coinvolte nello sfruttamento del lavoro di stranieri irregolari), l'art. 2 del **d.lgs. n. 109/2012** ha aggiunto, al novero dei reati da cui discende la responsabilità da reato degli enti, il nuovo **art. 25 duodeces** d.lgs. 231/2001 in virtù del quale «*in relazione alla commissione del delitto di cui all'art. 22 co. 12 bis d.lgs. 286/98 si applica all'ente la sanzione pecuniaria da 100 a 200 quote, entro il limite di 150.000 euro*». Lascia alquanto perplessi la previsione di una pena oggettivamente mite. A tal proposito è il caso di ricordare che il minimo di 100 quote previsto dal decreto costituisce in assoluto la pena pecuniaria minima applicabile alle persone giuridiche. Una scelta, quella fatta dal Legislatore, indubbiamente criticabile dato che la mitezza della pena stride con un fenomeno criminoso che può invece condurre

<sup>3</sup> Cass. pen., Sez. I, 4 aprile 2003 n. 20938 e Sez. 1, 12 aprile 2005, n. 16431.

<sup>4</sup> Cass. pen., Sez. III, 3 Maggio 2006, n.15264.

ad elevati profitti per la persona giuridica nonché creare una grave distorsione del sistema economico nel suo complesso. Ciò vale ancor di più alla luce del periodo storico di sensibile contrazione del mercato del lavoro e dell'attività d'impresa, conseguente alla “decrescita” economica del paese<sup>5</sup>, a causa della quale è verosimile ipotizzare un incremento innaturale della richiesta di manodopera orientata alla logica del massimo sfruttamento contro il minimo costo. Nella violazione del precetto contenuto nell'art. 22 co. 12-bis t.u. imm., la posizione dell'ente è economicamente orientata e si sostanzia nel reperimento di manodopera ad un costo sensibilmente inferiore rispetto al mercato legale, nel poter aggirare le incombenze burocratiche relative all'assunzione di personale, nell'assenza di vincoli legali con il prestatore (che economicamente si traduce nel non dover riconoscere indennità di infortunio, trattamento di fine rapporto e contribuzione previdenziale, per tacer del patologico squilibrio sinallagmatico in ordine alla dinamica del rapporto lavorativo, quali aumenti, ferie e malattie).

L'ente, per evitare la sanzione, dovrà adottare un modello organizzativo, ai sensi degli artt. 6 e 7 d.lgs. 231/2001, che dimostri la predisposizione di un insieme di protocolli idonei ad evitare la commissione di reati del tipo di quello realizzato. Qualora il Giudice dovesse accertare l'esistenza di un deficit organizzativo potrà addivenire ad una declaratoria di responsabilità nei confronti della persona giuridica per l'illecito penale realizzato.<sup>6</sup> Secondo l'indirizzo dominante, all'ente viene ascritta una colpa — o una colpevolezza<sup>7</sup> — in organizzazione, per non aver saputo prevedere ed impedire la commissione del reato-presupposto attraverso l'adozione e l'efficace attuazione di un modello organizzativo e gestionale. Tale modello dovrà, in primis, individuare i destinatari delle forme di organizzazione vincolanti: il datore di lavoro, le eventuali unità coinvolte nella gestione e, in generale, i soggetti, anche terzi, che operano in nome e per conto dell'organizzazione lungo una analitica previsione di protocolli attuativi. Il rispetto delle medesime condizioni dovrebbe essere previsto — in via prudenziale — anche nei confronti dei fornitori, soprattutto nel caso in cui l'ente stesso faccia ricorso al lavoro interinale mediante le agenzie specializzate.

Dopo questo breve ma necessaria digressione sulla responsabilità degli enti, è utile richiamare l'attenzione del lettore su un'ulteriore questione. Poiché, infatti, il provvedimento di rilascio del permesso di soggiorno conclude un iter che si articola in molteplici fasi (richiesta dell'interessato, presentazione della modulistica e della documentazione, analisi della stessa e provvedimento finale), ci si chiede se il reato de quo è comunque e sempre integrato allorquando il datore di lavoro impieghi un lavoratore extracomunitario non munito del regolare permesso di soggiorno oppure

---

<sup>5</sup> F. Cingano, R. Torrini, E. Viviano, *Il mercato del lavoro italiano durante la crisi*, Banca d'Italia - pubblicazioni, Giugno 2010.

<sup>6</sup> Cfr., in giurisprudenza, Cass. Pen., Sez. VI, 18 febbraio 2010, n. 27735.

<sup>7</sup> Cfr. nt. 24, M. A. Bartolucci, *Impiego di lavoratori stranieri irregolari: scatta la responsabilità dell'ente ex d.lgs. 231/2001*, in *Riv. dott. comm.* 2013, 02, 0299.

la semplice instaurazione della procedura volta al rilascio del permesso rappresenti motivo di esclusione della illiceità della condotta incriminata. Sulla questione bisogna registrare due diversi orientamenti della Dottrina.

Per il primo orientamento, alquanto rigoroso, “i lavoratori privi del permesso di soggiorno” sarebbero tutti i cittadini extracomunitari che, per qualsiasi motivo, non hanno un permesso di soggiorno valido. In questa categoria rientrerebbero sia i veri e propri clandestini che non hanno mai richiesto il permesso di soggiorno, sia gli stranieri che, entrati in Italia nel rispetto delle soglie fissate dalla legislazione di settore, sono in attesa di ottenere il rilascio del suddetto permesso da parte della questura competente.<sup>8</sup> Alla luce di tale orientamento, dunque, sarebbero lavoratori privi del permesso di soggiorno tutti gli extracomunitari assunti dai datori di lavoro che, pur avendo tempestivamente richiesto il rilascio del permesso medesimo, di fatto svolgono il proprio lavoro prima di averlo concretamente ottenuto.

Il secondo orientamento, in netta contrapposizione rispetto al primo e avallato dalla Giurisprudenza<sup>9</sup>, ritiene che la locuzione “lavoratori privi del permesso di soggiorno” si riferisca esclusivamente ai lavoratori extracomunitari clandestini entrati in Italia senza visto di lavoro o perché il loro visto d’ingresso sia scaduto. La norma, secondo tale orientamento, dunque, non sarebbe riconducibile agli extracomunitari che, chiamati a svolgere un lavoro sul territorio nazionale, hanno iniziato le procedure di regolarizzazione e sono in attesa di ricevere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro con la conseguenza che il reato oggetto di questa trattazione si configurerebbe ai soli datori di lavoro che occupino gli stranieri clandestini.

Questo orientamento è senza dubbio condivisibile in quanto evita gli effetti negativi che potrebbero derivare dall’applicazione del primo. Il datore di lavoro, infatti, per evitare di commettere il reato in esame, dovrebbe aspettare che l’iter amministrativo per il rilascio del permesso di soggiorno si concluda. Da ciò deriverebbe, da un lato, l’impossibilità per il datore di lavoro assumere un cittadino extracomunitario in attesa dell’esito dell’iter amministrativo, dall’altro si imporrebbe allo straniero di vivere nel nostro Paese senza la possibilità di lavorare con la possibilità concreta di lavorare “in nero” o, peggio, dedicarsi ad attività illecite.

Per quanto concerne il bene giuridico protetto, la norma è posta a presidio dell’ordine pubblico rappresentato dalla regolarità della presenza degli stranieri in Italia e dei relativi rapporti di lavoro e non, invece, a salvaguardia dei diritti fondamentali dell’immigrato lavoratore.

Soggetti passivi del reato sono i «*lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato*». In tale *status* rientrano tanto gli immigrati *ab origine* in condizione di clandestinità quanto quelli che, pur essendo regolari al

---

<sup>8</sup> M. Vizzardi, *Divieto di assunzione di stranieri sprovvisti del permesso di soggiorno: una questione interpretativa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2005, 1704.

<sup>9</sup> Cfr. Trib. Trento, 30 Settembre 2005.

momento del loro ingresso e del loro soggiorno, siano successivamente diventati clandestini.

Si tratta di un delitto doloso. Il dolo è generico. Occorre la consapevolezza della condizione di clandestinità del lavoratore straniero impiegato. L'imprenditore non può invocare a sua discolpa la "buona fede" qualora faccia affidamento su eventuali assicurazioni verbali dei "richiedenti lavoro – immigrati irregolari" senza controllare la sussistenza del permesso di soggiorno. In altri termini, il datore di lavoro deve sempre verificare la regolarità del documento. Non basta affidarsi alle dichiarazioni del lavoratore<sup>10</sup>.

Non occorre lo sfruttamento del lavoratore irregolare. Nel caso di modalità vessatorie o di sfruttamento, trova applicazione la circostanza aggravante del comma 12 bis – introdotta dal d.lgs. n. 109/2012 (c.d. "legge Rosarno") in attuazione della direttiva 52/2009 – in virtù della quale le pene già suddette sono aumentate da un terzo alla metà:

- 1) Se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa;
- 2) Se le condizioni lavorative integrino una situazione di "particolare sfruttamento", quale definita dal terzo comma dell'art. 603 bis del codice penale;
- 3) tra i lavoratori irregolari ci siano dei minori.

Prima dell'introduzione di questa aggravante, la finalità di sfruttamento comportava l'applicazione dell'art.12, co.5, t.u. immigrazione (delitto di favoreggiamento della permanenza irregolare dello straniero irregolare "al fine di trarre un ingiusto profitto", punito con la reclusione fino a quattro anni), mentre l'art.22 veniva riferito a casi di impiego senza sfruttamento.

L'introduzione della nuova aggravante, di cui al comma 12 bis, fa venir meno la precedente distinzione con la conseguenza che il mero impiego di stranieri irregolari rientra nell'alveo dell'art.22, anche qualora ciò avvenga con modalità vessatorie, gravose e discriminatorie (e in tal caso troverà per lo più applicazione l'ipotesi aggravata).

Una novità legislativa degna di positiva nota è l'aver reso l'ipotesi aggravata di cui sopra (ex art.22, comma 12 bis, Testo Unico immigrazione) presupposto specifico e necessario per la concessione del permesso di soggiorno a favore dello straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale contro il datore di lavoro. Tale norma è di **diretta derivazione comunitaria** e, più precisamente, dall'**art. 13 della Direttiva 52/2009** (rubricato "agevolazione delle denunce").

Trattasi del permesso di soggiorno per "motivi di protezione sociale", previsto dall'art. 18 T.U immigrazione, che può essere concesso a favore di quei lavoratori ridotti in condizioni di vera e propria schiavitù o servitù (art.600 c.p.) o, comunque, vittime di tratta di persone (art.601 c.p.). Si pensi alle situazioni nelle quali l'immigrato/lavoratore è ridotto al pari di una "cosa": è un mero "mezzo" per il conseguimento di utili da parte di altri (sfruttamento) con la conseguenza che gli è impedito qualsiasi libera realizzazione della propria personalità o autonoma soddisfazione di esigenze

---

<sup>10</sup> Cass. Pen., Sez. I, 31 agosto 2011, n. 32934.



anche minimali (assoggettamento). Un'immagine che rimanda a tutti coloro che, prima ancora di essere "immigrati irregolari" (come molto spesso li si qualifica frettolosamente e superficialmente), sono persone/esseri umani vilmente (molto spesso) sfruttati nei nostri campi e che vivono all'interno di ghetti in maniera disumana e di cui conosciamo la loro esistenza, i loro volti, i loro occhi, la loro storia solo nei casi di cronaca.

Per concludere, si richiami il D.M. 22 dicembre 2018 n. 151 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 39 del 15 febbraio 2019), adottato dal Ministero dell'Interno di concerto con i Ministeri della Giustizia, dell'Economia e del Lavoro, che prevede la sanzione amministrativa accessoria, prevista dall'art. 22 ter del decreto legislativo n. 286/2008, che il giudice deve applicare al datore di lavoro che ha occupato illegalmente un lavoratore clandestino. Tale sanzione è pari al costo medio di rimpatrio. Relativamente all'anno 2018, il decreto fissa il costo medio del rimpatrio per ogni lavoratore straniero assunto illegalmente, complessivamente determinato secondo tutti i criteri ivi previsti, in euro 1398,00. Tale somma sarà aggiornata entro il 30 gennaio di ogni anno con Decreto direttoriale.

Eleonora Messinese

## IL REATO DI MANCATA OTTEMPERANZA ALL'ORDINE DI ESIBIZIONE DEI DOCUMENTI DA PARTE DELLO STRANIERO IRREGOLARE

Per esaminare la disciplina del reato di mancata ottemperanza all'ordine di esibizione dei documenti è necessario specificare brevemente cosa si intende per straniero irregolare. Nell'ordinamento italiano, il migrante clandestino è colui il quale è entrato irregolarmente nel territorio dello Stato perché è privo del permesso di soggiorno. Si può pensare, ad esempio, al soggetto che ha eluso i controlli alla frontiera o chi è entrato regolarmente ma si è trattenuto oltre la scadenza del permesso<sup>11</sup>.

L'articolo 6 comma 3 del Testo Unico sull'immigrazione (D. Lgs. 25/07/98 n.286) prevede che: «lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad un anno o/e con l'ammenda fino ad euro 2000».

La disposizione stabilisce, quindi, che l'ordine di esibizione dei documenti deve provenire da agenti o ufficiali di pubblica sicurezza e deve essere indirizzato ad uno straniero maggiorenne.

Il contrasto giurisprudenziale, sorto in merito a questo comma, è se tale illecito possa essere realizzato anche da uno straniero entrato illegalmente nel territorio dello Stato, cioè clandestino.

Le prime sentenze dei giudici di merito ritenevano configurabile il reato anche nei confronti dello straniero irregolare.

La riflessione va svolta anche in relazione alle modifiche che il pacchetto sicurezza del 2009<sup>12</sup> ha apportato a tale disposizione e l'introduzione del reato di immigrazione

---

<sup>11</sup> C. Renoldi, *I reati di ingresso e di permanenza illegale dello straniero nel territorio dello Stato*, in *Dir. imm. e citt.*, 2009, 4, p.38 e ss.

<sup>12</sup> La legge n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", entrata in vigore l'8 luglio 2009, contiene restrizioni della condizione giuridica degli stranieri. La modifica più rilevante riguarda l'introduzione del nuovo reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato" (art. 1, comma 16), affidato alla competenza del giudice di pace, che punisce con un'ammenda la condotta dello straniero che faccia ingresso ovvero si trattienga nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione.

clandestina (art.10 bis), che punisce sia l'ingresso clandestino che la mera permanenza illegale dello straniero.

Per ciò che concerne l'illecito previsto dall'articolo 6 comma 3 è stata prevista la circostanza secondo la quale la mancata esibizione del documento debba avvenire "senza giustificato motivo", in tal modo salvando alcuni comportamenti che altrimenti verrebbero puniti. Detta clausola, anche definita "valvola di sicurezza" dalla Corte Costituzionale, va a mitigare il carattere repressivo della disposizione evitando che la sanzione penale venga applicata anche quando l'osservanza del precetto appare inesigibile<sup>13</sup>. L'accertamento di tale criterio viene svolto dall'interprete in concreto e deve tenere presente anche il profilo psicologico del soggetto agente riguardo l'adempimento dell'obbligo di esibizione dei documenti. Ad esempio, può considerarsi un giustificato motivo il furto o lo smarrimento in caso di guerra o altre calamità naturali del documento.

Infine, bisogna soffermare l'attenzione sul fatto che l'articolo 6 comma 3 prevedendo l'esibizione sia «del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno», dovrebbe applicarsi automaticamente allo straniero che sia regolarmente soggiornante in Italia, in quanto lo straniero irregolare non è, ovviamente, munito di tali documenti.

Il quesito è stato definitivamente risolto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza 1678 del 2011. La Corte ha stabilito che il reato di inottemperanza all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento comprovante la regolare presenza nel territorio dello Stato, è configurabile esclusivamente «*nei confronti degli stranieri che legittimamente soggiornano in Italia*».

Nonostante ciò, lo straniero in posizione irregolare non è sciolto da vincoli che riguardano il dovere di farsi identificare, su richiesta di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, applicandosi a tutti gli stranieri (stranieri e non), l'articolo 6 comma 4 che consente di sottoporre a rilievi fotodattiloscopici il soggetto nel caso in cui si dubiti della sua identità personale.

---

<sup>13</sup> Cfr. C. Cost., 13 gennaio 2004, n.5, in *Cass. Pen.*, 2004, p. 1541.

Filomena Pisconti

## PROFILI PENALISTICI DEL SOCCORSO IN MARE

Le attività di ricerca e soccorso (*search and rescue*, acronimo S.A.R.) nel Mediterraneo, al centro di numerosi dibattiti politici e mediatici, delinea un contesto tematico di forti contrapposizioni: esigenze umanitarie ed istanze di tutela delle frontiere nazionali, doveri di solidarietà e pulsioni di politica interna.

Procediamo dai dati positivi, convenzionali ed europei.

L'obbligo di soccorso in mare è previsto da molteplici fonti: innanzitutto, a livello di diritto internazionale, si considerino la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare, stipulata a Londra nel 1974<sup>1</sup> e la Convenzione internazionale sulla ricerca e salvataggio marittimo del 1979<sup>2</sup>. Gli emendamenti nel 2004<sup>3</sup> hanno imposto agli Stati membri dell'IMO (International Maritime Organization) di coordinarsi e cooperare nelle operazioni di soccorso, nonché di prendere in carico i naufraghi individuando e fornendo al più presto, la disponibilità di un luogo di sicurezza (*place of safety*, acronimo POS) inteso come luogo in cui le operazioni di soccorso si intendono concluse e la sicurezza dei sopravvissuti garantita<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Convenzione SOLAS (*Safety of Life at sea*), resa esecutiva in Italia con legge 23 maggio 1980, n. 313. Essa obbliga, al cap. V, reg. 33, «Il comandante di una nave che si trovi nella posizione di essere in grado di prestare assistenza, avendo ricevuto informazione da qualsiasi fonte circa la presenza di persone in pericolo in mare, a procedere con tutta rapidità alla loro assistenza, se possibile informando gli interessati o il servizio di ricerca e soccorso del fatto che la nave sta effettuando tale operazione (...)».

<sup>2</sup> Convenzione SAR (*Search and Rescue*), firmata ad Amburgo nell'ambito dell'*International Maritime Organization* (IMO), resa esecutiva in Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147 e attuata con d.p.r. n. 662/1994; essa, al punto 2.1.9, dispone che *qualora esse* – le Parti interessate - «vengano informate che una persona è in pericolo in mare, in una zona in cui una Parte assicura il coordinamento generale delle operazioni di ricerca e di salvataggio, le autorità responsabili di detta Parte adottano immediatamente le misure necessarie per fornire tutta l'assistenza possibile».

<sup>3</sup> Trattasi dell'emendamento all'art. 3 della Convenzione SOLAS e dell'emendamento al cap. 3.1.9. della Convenzione SAR.

<sup>4</sup> Le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare forniscono la definizione di “luogo sicuro” quale «a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors' safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors next or final destination» (§ 6.12, IMO Resolution MSC. 167).

Secondo tali linee guida, il primo centro di soccorso marittimo che venga a conoscenza di un caso di pericolo, anche se l'evento interessa l'area SAR di un altro Paese, deve adottare i primi atti necessari e

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>5</sup> del 1982 sancisce che ogni Stato contraente deve obbligare i comandanti delle navi che battono la propria bandiera nazionale a prestare assistenza ai naufraghi trovati in mare ovvero a portarsi immediatamente in soccorso di persone in pericolo quando si abbia notizia del loro bisogno di aiuto<sup>6</sup>. Del medesimo tenore è la disposizione dell'articolo 10 della Convenzione di Londra del 1989 sul salvataggio in mare<sup>7</sup> secondo cui ogni capitano è tenuto a prestare assistenza a qualsiasi persona che si trovi in pericolo di perdersi in mare, nella misura in cui ciò non arrechi gravi pregiudizi alla sua nave e ai trasportati<sup>8</sup>.

Quanto alle fonti europee occorre segnalare il Regolamento UE N. 656/2014<sup>9</sup>, che individua (tra l'altro) gli indici sintomatici del pericolo in mare: il precario stato di galleggiabilità del mezzo, il sovraffollamento, l'assenza di equipaggio professionale a

---

continuare a coordinare i soccorsi fino a che l'autorità responsabile per quell'area non ne assuma il coordinamento.

Lo Stato cui appartiene lo MRCC (*Maritime Rescue Coordination Centre*), che per primo abbia ricevuto la notizia dell'evento o che comunque abbia assunto il coordinamento delle operazioni di soccorso, ha l'obbligo di individuare sul proprio territorio un luogo sicuro ove sbarcare le persone soccorse, qualora non vi sia la possibilità di raggiungere un accordo con uno Stato il cui territorio fosse eventualmente più prossimo alla zona dell'evento.

Di certo ogni porto libico non può considerarsi "safety place".

«Sono note, e documentate in diversi rapporti internazionali, le condizioni disumane nelle quali si trovano i migranti riportati nei centri di detenzione in Libia. Occorre ricordare che nessun porto libico può essere qualificato quale luogo di sbarco sicuro, non essendo il Governo di Tripoli parte alla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati, ed essendo la situazione dello Stato "libico" caratterizzata da sistematiche violazioni dei diritti umani». F.V. Paleologo, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in *Riv. quest. giust.*, 2, 2018, p. 223.

<sup>5</sup> Convenzione UNCLOS, firmata Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata in Italia con legge n. 689/1994.

Tale fonte - e con essa le altre in seguito - trova diretta applicazione nel nostro sistema tramite il richiamo degli artt. 10 e 117 Cost.

<sup>6</sup> Art. 98 "Duty to render assistance". «Every State shall require the master of a ship flying its flag, in so far as he can do so without serious danger to the ship, the crew or the passengers:

(a) to render assistance to any person found at sea in danger of being lost;

(b) to proceed with all possible speed to the rescue of persons in distress, if informed of their need of assistance, in so far as such action may reasonably be expected of him;

(c) after a collision, to render assistance to the other ship, its crew and its passengers and, where possible, to inform the other ship of the name of his own ship, its port of registry and the nearest port at which it will call».

<sup>7</sup> Convenzione *Salvage*, stipulata il 28 aprile 1989 e ratificata in Italia con legge 12 aprile 1995, n. 129.

<sup>8</sup> Art. 10 "Obbligo di prestare assistenza". «Ogni capitano è tenuto a prestare assistenza a qualsiasi persona che si trovi in pericolo di perdersi in mare, nella misura in cui ciò non arrechi gravi pregiudizi alla sua nave e alle persone a bordo».

<sup>9</sup> Art. 9 "Situazioni di ricerca e soccorso". «Gli Stati membri osservano l'obbligo di prestare assistenza a qualunque natante o persona in pericolo in mare e durante un'operazione marittima assicurano che le rispettive unità partecipanti si attengano a tale obbligo, conformemente al diritto internazionale e nel rispetto dei diritti fondamentali, indipendentemente dalla cittadinanza o dalla situazione giuridica dell'interessato o dalle circostanze in cui si trova».

bordo, l'insufficienza di dotazioni di sicurezza, la necessità di assistenza medica dei trasportati<sup>10</sup>.

Gli artt. 489 e 490<sup>11</sup> del Codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327) definiscono gli obblighi del comandante di assistenza e salvataggio della nave, qualora venga a conoscenza di una situazione di pericolo in mare. L'art. 1158<sup>12</sup> sanziona le relative omissioni.

Tracciato il poliedrico tessuto dell'obbligo di soccorso in mare, si tratta ora valutare se e in che misura queste fonti interferiscono sul piano dell'antigiuridicità (in particolare) con il delitto dell'articolo 12 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286<sup>13</sup>.

L'attività di soccorso in mare, quale attività imposta e coordinata dallo Stato, in osservanza della normativa internazionale, europea e nazionale, "non sembra configurarsi, infatti, come condotta offensiva del bene giuridico rappresentato dal controllo dei flussi migratori, poiché tale controllo sui flussi migratori in tali casi non viene affatto meno"<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Articolo 9, § 2, lett. F).

<sup>11</sup> Art. 489 "Obbligo di assistenza". «L'assistenza a nave o ad aeromobile in mare o in acque interne, i quali siano in pericolo di perdersi, è obbligatoria, in quanto possibile senza grave rischio della nave soccorritrice, del suo equipaggio e dei suoi passeggeri, oltre che nel caso previsto nell'art. 485, quando a bordo della nave o dell'aeromobile siano in pericolo persone. Il comandante di nave, in corso di viaggio o pronta a partire, che abbia notizia del pericolo corso da una nave o da un aeromobile, è tenuto nelle circostanze e nei limiti predetti ad accorrere per prestare assistenza, quanto possa ragionevolmente prevedere un utile risultato, a meno che sia a conoscenza che l'assistenza è portata da altri in condizioni più idonee o simili a quelle in cui egli stesso potrebbe portarla».

Art. 490 "Obbligo di salvataggio". «Quando la nave o l'aeromobile in pericolo sono del tutto incapaci, rispettivamente, di manovrare e di riprendere il volo, il comandante della nave soccorritrice è tenuto, nelle circostanze e nei limiti indicati dall'articolo precedente, a tentarne il salvataggio, ovvero, se ciò non sia possibile, a tentare il salvataggio delle persone che si trovano a bordo. È del tutto obbligatorio, negli stessi limiti, il tentativo di salvare persone che siano in mare o in acque interne in pericolo di perdersi».

<sup>12</sup> Art. 1158 "Omissione di assistenza a navi o persone in pericolo". «Il comandante di nave, di galleggiante o di aeromobile nazionale o straniero, che ometta di prestare assistenza ovvero di tentare il salvataggio nei casi in cui ne ha l'obbligo a norma del presente codice, è punito con la reclusione fino a due anni. La pena è della reclusione da uno a sei anni, se dal fatto deriva una lesione personale; da tre a otto anni, se ne deriva la morte. Se il fatto è commesso per colpa, la pena è della reclusione fino a sei mesi; nei casi indicati nel comma precedente, le pene ivi previste sono ridotte alla metà.»

<sup>13</sup> Art. 12 "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine (co. 1 e 2)". «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato».

<sup>14</sup> S. Bernardi, *I possibili profili penalistici delle attività di ricerca e soccorso in mare*, in *Riv. dir. pen. cont.*, 1, 2018, p. 138.

I problemi più delicati sorgono quanto le operazioni di soccorso, invece, sono la conseguenza delle consegne concordate di migranti tra i trafficanti e i membri delle ONG, a seguito di veri e propri rapporti collusivi tra essi intrattenuti.

L'attività di soccorso, posta in essere in assenza di una concreta e imminente situazione di pericolo per la vita e l'incolumità dei migranti, sarebbe da qualificarsi quale condotta tipica del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sia quanto all'elemento oggettivo (la condotta di trasporto dei migranti nel territorio italiano), sia quanto all'elemento soggettivo (la consapevolezza della illiceità della condotta) della fattispecie<sup>15</sup>.

Simili condotte, dunque, non possono considerarsi legittime attività di soccorso, in quanto l'elemento della inevitabile situazione di pericolo in mare risulta incompatibile con l'esistenza di un previo accordo.

È il caso della *Nave Iuventa*, sottoposta a sequestro preventivo da parte del G.i.p. di Trapani<sup>16</sup>. La motivazione rileva che l'ingresso illegale sul territorio dello stato italiano è stato procurato dai trafficanti libici mediante una organizzazione professionale che trasporta continuativamente cittadini stranieri nel Mediterraneo per poi lasciarli alle attività internazionali di soccorso. In questo contesto «l'equipaggio della *Iuventa* ha posto in essere determinate condotte che hanno permesso ai medesimi trafficanti di portare a termine il loro scopo e anche di organizzare con successivo nuovi viaggi, condotte che hanno sicuramente trovato origine nella volontà di evitare ogni rischio di naufragio dei barconi ma che hanno valicato i limiti della legalità laddove hanno garantito l'impunità dei criminali dediti alla tratta di esseri umani e facilitato il recupero da parte di quest'ultimi delle imbarcazioni utilizzate per il trasporto dei migranti».

Il Gip, dunque, ha escluso l'applicazione della scriminante dell'art. 51 c.p.

I comportamenti degli imputati, e in particolare quelli precedenti e successivi al salvataggio, eccedevano le necessità del salvataggio stesso e non si ponevano, quindi, come espressione del dovere di soccorso; la scriminante richiamata, infatti, rende lecita l'azione anti-giuridica solo «nel caso in cui la stessa trovi fondamento nella necessità improcrastinabile di adempiere il dovere, (...) nel caso di specie la necessità non rinviabile di neutralizzare il pericolo per l'incolumità degli occupanti soccorsi in alto mare».

Resta da valutare se residua un margine di applicabilità alla scriminante dello stato di necessità, *sub specie* di soccorso di necessità di cui all'art. 54 co. 3 c.p. È un'ipotesi da escludere nei casi in cui l'accordo sia preesistente rispetto all'inizio del viaggio in mare. In questo caso manca il requisito dell'attualità del pericolo, né della non volontaria causazione del pericolo stesso<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Trib. Trapani, 2 agosto 2017, in [http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-sequestro-della-iuventa-ong-e-soccorso-in-mare\\_18-09-2017.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-sequestro-della-iuventa-ong-e-soccorso-in-mare_18-09-2017.php).

<sup>17</sup> S. Bernardi, cit., p. 142.

Qualora, invece, i migranti si trovino in alto mare, e, dunque, in estrema vicinanza temporale alla loro raccolta, e subentri l'accordo tra i trafficanti e i soccorritori, l'ipotesi dell'art. 54 co. 3 c.p. avrebbe maggiore spazio di applicabilità, in quanto, i soccorritori, sono stati indotti ad agire dall'esistenza di un "imminente pericolo" di un grave danno alla persona corso dai migranti, pericolo che potrebbe ritenersi "quantomeno minacciato" dai trafficanti, i quali prospetterebbero loro quale alternativa negativa l'abbandono dei trasportati.

Il punto nevralgico delle disposizioni internazionali è costituito, in definitiva, dalla salvaguardia della persona umana e della sua possibilità di svilupparsi in modo pieno e armonico.

La tutela dei diritti umani risulta, tuttavia, problematica se lo Stato sceglie un diritto punitivo dell'esclusione<sup>18</sup>, caratterizzato dalla circostanza che scopo del meccanismo repressivo non è quello di integrare, inserire, accogliere, ma piuttosto di emarginare, segregare, neutralizzare "il diverso", che non tenga in considerazione la grande questione umanitaria che affligge le coste del Mediterraneo nell'ultimo decennio.

Ebbene, una parte del diritto dell'immigrazione può essere considerata manifestazione di tale forma di sistema punitivo finalizzato al respingimento del migrante.

Per altro verso, invece, il diritto dell'immigrazione rappresenta espressione pura del diritto penale dell'indebolimento, quando il migrante viene tollerato nella società, ma lo si rende vulnerabile, indifeso, fragile ed esposto a strumentalizzazioni politiche, privandolo dei (suoi) diritti, innanzitutto quello a ricevere solidarietà e accoglienza.

La solidarietà non è un sentimento, ma un diritto e così Kant lo descrive nella "Pace Perpetua": «qui, come negli articoli precedenti, non è in discussione la filantropia, ma il diritto e allora ospitalità significa il diritto che uno straniero ha di non essere trattato come un nemico a causa del suo arrivo sulla terra di un altro. Questi non può mandarlo via, se ciò non mette a repentaglio la sua vita, ma fino a quando sta pacificamente al suo posto non si deve agire verso di lui in senso ostile. Non è un diritto di accoglienza a cui lo straniero possa appellarsi (...) ma un diritto di visita, che spetta a tutti gli uomini, il diritto di offrire la loro società in virtù del diritto della proprietà comunque della superficie terrestre, sulla quale, in quanto sferica, gli uomini non possono disperdersi all'infinito, ma alla fine devono sopportare di stare l'uno a fianco dell'altro»<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. R. Bartoli, *Diritto penale dell'immigrazione. Strumento di tutela dei flussi immigratori o mezzo di esclusione e indebolimento dello straniero?* in A.a. V.v. (a cura di) *Ius Peregrinandi, Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Eum, Macerata, 2012.

<sup>19</sup> I. Kant, *Pace Perpetua*, trad. it., R. Bordiga, Feltrinelli, Milano 2003, p. 64.