

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1-2/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi Annamaria Angiuli.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Giorgio Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Salvatore Cimini, Francesco Castiello, Caterina Cittadino, Giorgio Fraccastoro, Federica Gagliarducci, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Helene Puliat, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Stagliano, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Politica culturale e regime politico: grave contaminazione reciproca nell'odierna fenomenologia migratoria mediterranea. Alcune riflessioni

di Giuseppe Palma

Abstract

This paper analyses the role that cultural policies may play in front of refugees' crisis and immigration emergency in the Mediterranean. Cultural policies play a primary role to strengthen multiculturalism in host societies and they should be based on the fundamental right to self-determination of migrants in building their personality, starting from their roots. This paper has been delivered at the international Conference "Cultura della coesione: multiculturalismo, interculturalismo, politiche", Università of Sannio, 1 July 2015.

1.

Da tempo ormai remoto mi interrogo sul ruolo che deve assumere il coordinatore di una seduta congressuale, che peraltro si preannuncia di notevole interesse culturale come si apprende dal programma di questa mattinata, se cioè il coordinatore debba esclusivamente augurare il buon e proficuo lavoro, ovvero delineare a grosse linee il tema in discussione, introducendo così le relazioni che sono destinate ad essere svolte dagli studiosi presenti*.

E solitamente mi determino per il più limitato ruolo di cedere la parola agli oratori secondo la previsione degli organizzatori dell'incontro, non volendo occupare la scena, né fare il verso alle relazioni che saranno certamente in grado di determinare meglio l'oggetto sul quale si è invitati a meditare in modo corale.

In questa sede però intendo mantenere un atteggiamento parzialmente differente non soltanto per rispondere all'invito affettuosamente rivoltomi di partecipare, ma soprattutto in ragione della tematica, ormai all'ordine de giorno e non solo dei cultori del diritto, la quale richiede (anzi pretende) l'impegno personale soprattutto dei giuristi di cooperare in qualche misura a suggerire, naturalmente sul piano tecnico-giuridico, soluzioni innovative in ordine ad un fenomeno, certamente non del tutto ignoto nella storia umana, ma di dimensioni tali da apparire tragicamente nuovo per le ultime generazioni di studiosi; ed è appena il caso di aggiungere che tale fenomeno nelle sue attuali dimensioni non risulta previsto e giuridicamente disciplinato negli ordinamenti europei, ivi incluso il nostro.

In conseguenza avverto nitidamente l'esigenza di richiamare la nostra attenzione sulla necessità di evitare che, ed il pericolo è sempre in agguato, al ribattere frequentemente sull'argomento, così come è riscontrabile negli ultimi tempi, possa subentrare l'abitudine a ritenere ormai esaurita la connessa problematica e le sue numerose implicazioni, alcune delle quali finora non percepite ancora nella loro consistenza reale; in altri termini l'assuefazione al problema fa diminuire l'interesse a scorgere le nuove e più gravi dimensioni che il fenomeno viene ad assumere nel tempo, causa a loro volta di ulteriori implicazioni di più difficile soluzione (in argomento ritornerò più avanti) e, volendo allargare l'angolo visuale di queste premesse, si potrebbe concordare sull'indirizzo deontologico del cultore del diritto, che in generale non può estraniarsi dall'estendere la conoscenza alle ripercussioni sociali dell'istituto esaminato e ciò anche nella ricostruzione teorica.

2.

E' indubbio che l'odierno fenomeno migratorio nel Mediterraneo costituisce il connotato della presente epoca che vive non soltanto il nostro Paese, ma l'intera Europa, e se qualche perplessità sorge a riguardo va ricordato come la storia moderna europea sia sempre stata vissuta sul mare Mediterraneo, per cui si può condividere quanto Moro, negli anni novanta, affermava che "l'Europa è mediterranea"; soltanto i burocrati della politica dell'Unione appaiono sconcertati sul punto e pertanto ritardano nell'adottare un comune orientamento in materia di immigrazione, idoneo innanzitutto a soddisfare il grave aspetto umanitario, aspetto che è stato subito percepito, ma anche le ripercussioni conseguenti di stampo più strettamente politico, che potrebbero mettere in discussone gli stessi regimi democratici dell'Occidente, che però non risultano essere stati ancora pienamente focalizzati.

Certo si parla sempre più frequentemente di guerra belligerata, ma non dichiarata (perlome-

* Il presente lavoro è destinato ad essere pubblicato nel volume collettaneo delle relazioni tenute nel convegno su "Cultura della coesione: multiculturalismo, interculturalismo, politiche", organizzato dall'Università del Sannio nel mese di luglio 2015.

no secondo i ben noti rapporti diplomatici), di tentativo di distruzione della civiltà occidentale, ecc., ma il tutto sembra agli occhi degli osservatori assumere esclusivamente il connotato di una guerra di religione ed in parte è anche vero qualora si consideri che la identità di una società include anche la fede praticata. Del resto un aspetto sì fatto era stato già intuito, nei lontani anni novanta, da Dossetti, che poneva l'accento "*sul risveglio mondiale dell'Islam e l'inarrestabile flusso emigratorio dell'Africa settentrionale islamizzato verso l'Europa e verso l'Italia*".

Sembra però opportuno introdurre una distinzione significativamente importante tra l'islamismo, che angoscia ogni uomo di buona fede, e l'Islam, infatti il primo esprime ed accentua soltanto la visione apocalittica della religione secondo cui l'umanità è destinata a perire per ritornare a Dio e ciò va tenuto presente nel necessario programma di accoglienza. Tuttavia, ove si sia disposti ad inoltrarsi più profondamente nella reale dinamica degli eventi, così come si sono succeduti e continuano a susseguirsi, non si può non scorgere un ulteriore e più ambiguo profilo connotativo della complessiva azione, intrapresa dal fondamentalismo islamico, di essenza squisitamente politica e quindi ideologica, che non pare destinata ad esaurire tutta la sua potenzialità stravolgente nella terra nella quale è sorta, ma che può compromettere anche il regime democratico, faticosamente maturato, nei Paesi europei.

E più si è indotti ad approfondire la sottesa logica delle azioni dell'ISIS e più un tale profilo assume una configurazione netta, i cui riverberi di induzione politica sembrano configurabili anche da noi e pertanto sarebbe una ingiustificata disattenzione non prenderli (quantomeno) in considerazione.

Non si può negare che l'Isis strumentalizza la religione ai fini eminentemente di regime politico ed anche la storia ci ricorda che dopo un progressivo passo avanti nella conquista umana verso mete più libertarie sono sorte, in contrapposizione netta, controrivoluzioni a sfondo religioso; non si può sottovalutare in proposito che i protagonisti parlano di Califfato (Stato), come anche essi uccidono gli Imam ed altri islamici che non aderiscono ciecamente al loro disegno. È vero invece che i fondamentalisti sono sorti dopo la fase delle c.d. "primavere arabe"; che hanno avuto in parte il risultato di emarginare le oligarchie e le caste sino ad allora al potere, e perseguono il disegno di ristabilirle, in conseguenza l'interrogativo da porsi consiste nel domandarsi se l'enorme migrazione sia in concreto motivata soltanto da ragioni di povertà e di incolumità fisica e non anche da ragioni di dissenso politico-ideologico.

D'altro canto le summenzionate primavere politiche si può ritenere che siano sorte sotto l'influenza politico-culturale dei Paesi europei, in questi i fondamentalisti rinvengono quantomeno la causa remota, pertanto non appare scorretto intuire che essi vogliano in qualche modo infiacchire ogni influenza che la civiltà europea possa ancora esercitare, altrimenti non si spiegherebbe l'infiltrazione in quest'ultima di terroristi, che ammazzano ancora una volta in nome del Califfato, appunto. Ed ancor più non sembra inesatto desumere che l'attacco all'occidente ed all'Europa in special modo è concepito come funzionale alla realizzazione dell'obiettivo politico.

E se lo sguardo viene rivolto all'attuale crescente intemperie politica del nostro mondo europeo occorre allarmarsi non senza ragione del fatto che l'induzione politica, di cui si è fatta parola, sembra cominciare a produrre i suoi frutti perversi, si nota infatti, un po' dappertutto, l'avanzata del populismo reazionario, privo di ogni cultura di governo delle istituzioni esistenti e soprattutto eurofobiche, senza accorgersi che di fronte ad un tale disegno politico reazionario, che ci perviene con i venti tempestosi del Mediterraneo, la difesa più efficace risiede

nel rafforzamento dell'Unione Europea; in fin dei conti nell'incrementare la cultura, come preciserò più avanti, di coloro che accogliamo con incondizionata solidarietà, la quale è destinata a manifestarsi non soltanto in termini di sensibilità umana, ma anche di condivisione politica.

3.

Se ora l'osservazione viene spostata più specificamente sulle tematiche culturali, come richiede questa prima mattinata congressuale, si è obbligati a considerare le notizie che da tempo sono diffuse, circa la metodica distruzione delle memorie storiche ad opera degli uomini del Califfato e si può agevolmente scorgere come anche un tale rifiuto delle origini della propria civiltà, sin nella sua memoria storica appunto, conserva una chiara logica motivazionale derivante dal disegno complessivo già delineato.

Si è inteso in concreto distruggere ogni testimonianza che l'originaria civiltà islamica (e non soltanto islamica) ha lasciato, al fine di impedire che i valori documentati possono influenzare le nuove generazioni, nell'intesa che, come afferma Person "*i singoli integrano nella propria personalità i modi di orientamento culturale che preesistono e che vengono comunicati dall'esterno*".

Ed a questo specifico fine concorre ovviamente anche l'arte, anzi starei per dire soprattutto l'arte, idonea a coinvolgere l'uomo fin nella sua più intima sensibilità.

D'altro canto credo che si possa concordare sul fatto che l'uomo è il frutto della lunga storia che la civiltà ha percorso sin dalla notte dei tempi ed egli è chiamato a disegnare un ulteriore tratto nel succedersi incessante delle generazioni.

La conseguenza discende intuitivamente da una sì fatta premessa, l'uomo che non ha più un passato, meglio sradicato dal proprio passato, perde anche la capacità di prefigurarsi un futuro, e con lui un popolo che smarrisce la memoria del proprio patrimonio storico di civiltà non è più in grado di tracciare la via della propria futura esistenza e pertanto ha bisogno che qualcun altro provveda a tracciargliela. Un tale fenomeno, qui trasferito a livello di dimensione collettiva, è studiato nella neuroscienza con riferimento a singoli individui, che, per qualche causa di natura patologica perdono la memoria e con essa perdono ogni facoltà di adottare scelte di vita per il futuro.

Cosicché non si pensi di sbagliare se da tutto ciò si deduce che le stesse forze reazionarie che hanno operato il disegno distruttivo abbiano anche maturato il conseguente scopo secondo cui, ideologizzando politicamente la religione, si ripromettono di imporre per il futuro un proprio regime politico, dopo aver distrutto nel popolo, ormai ridotto a mera sudditanza, ogni stimolo anche al semplice anelare alle libertà, che la storica evoluzione sociale le ha definitivamente consacrate come consustanziali alla esistenza umana.

Non si è molto lontani dalla realtà, se posto come probabile un tale condannabile comportamento senza appello, si sospetti che il fenomeno migratorio abbia assunto una tale dimensione, che richiama alla nostra trepidante memoria le più o meno recenti diaspore, sia favorita in forza dell'instaurato regime di terrore dagli stessi uomini del Califfato (meglio dai loro capi indiscussi) al fine di rendere più facile la stabilizzazione del regime prefigurato, escludendo ogni possibilità di resistenza interna ed al tempo stesso, con la conseguente diffusione dei fuoriusciti accolti nei Paesi europei, spingere questi ultimi ad un atteggiamento difensivo e di chiusura anche sul piano culturale mirando a infiacchire così ogni ulteriore influenza, in termini di sistema istituzionale di governo, sui popoli che intendono assoggettare. Se tutto ciò troverà conferma allora si può prevedere che la loro accoglienza debba essere disciplinata dalla disposizione costituzionale di cui al comma 3° dell'art. 10, vale a dire in ordine agli stranieri

che nel paese di origine non godono dell'effettivo esercizio delle libertà garantite dalla Costituzione, altro che alzare steccati. Certo ad una piana visione del contenuto della disposizione testé citata si oppone la notevole dimensione del fenomeno in atto e la previsione allarmante per il prossimo futuro e nasce perciò una sorta di angoscia collettiva che, come la storia insegna, è difficilmente addomesticabile, ma per chi ama la democrazia rinunciare a combatterla è un tradimento politico, ed anche questo impegno, secondo chi scrive, rientra quale elemento identificativo della missione del ricercatore in diritto.

4.

Si può ricordare con Papa Francesco che "*un popolo che dimentica il suo passato, le sue radici, non ha futuro, è un popolo sterile*" e pertanto finisce per essere preda, se mai consenziente, di ogni uomo che si atteggi ad uomo della provvidenza e non è un caso che anche nella specie ci si richiami ai valori di fede, però interpretati in modo strumentalmente demagogico.

Ma se è fondata la preoccupazione appena individuata occorre anche desumere l'esigenza di difendere la stessa democratica civiltà occidentale, che si tenta di mettere in crisi, ovvero in difficoltà, però bisogna convincersi che la democrazia non la si tutela alzando barriere, poiché con queste la stessa Unione europea può entrare in crisi, forse realizzando così per insensibilità umana un effetto che il Califfato intende conseguire.

Gli steccati non fermano la fame, né la paura, senonché essi possono operare un mutamento comportamentale di reazione negativa in coloro che sono respinti, un odio verso quei Paesi che hanno impresso in loro la speranza di un futuro migliore: e ciò per quanto fin qui detto non conviene se si intende difendere la nostra civiltà, che non ci è stata donata, bensì conquistata anche con il sangue di intere generazioni.

Non si dimentichi che nei secoli scorsi la popolazione europea era quasi il doppio degli abitanti dell'Africa, ora la popolazione europea si è ridotta al 50% di quella africana e che nel 2050 si prevede che la popolazione attiva aumenterà del 50% e quella dei Paesi c.d. sviluppati diminuirà del 30%. Il che vuol significare che la pressione alle nostre frontiere è destinata probabilmente ad aumentare (Massimo Livi Bacci). In conseguenza è conveniente, sotto molti profili, non chiudere le frontiere oggi per evitare di essere costretti ad aprirle in futuro, forse a ben differenti condizioni. Non si tenti di crearsi un alibi nell'attuale congiuntura economica, indubbiamente protrattasi per un lungo periodo, perché tra i motivi fondati si nasconderebbe una sorte di "egoismo alimentare", qualora si consideri che è stato rilevato che in Italia è possibile recuperare 550 mila tonnellate di prodotti che non possono essere più venduti, pur essendo ancora commestibili ed altri 5,5 tonnellate finiscono in discarica. E si è previsto che nel 2016 si vuole recuperare un milione di tonnellate di cibo da fornire agli indigenti (Carta di Milano). In Francia è stata prevista una legge per lo spreco nei supermercati. Per converso è stato rilevato, ad esempio, che il Niger ha bisogno di importare 200 mila tonnellate di cibo ed esporta in Francia uranio con il quale si produce il 30% dell'energia consumata.

Ci sono cioè tanti squilibri nel nostro piccolo mondo che rendono del tutto imprevedibile il futuro anche meno lontano. Ed allora, per tornare ancora una volta al tema cultura, non si può evitare di scorgere l'opportunità (se non il dovere morale) che l'accoglienza, sulla quale anche chi scrive è tornato più volte, si accompagni ad un ampio programma culturale, che lungi da perseguire l'errato scopo di omologare la cultura dell'immigrato alla nostra Weltanschauung persegua più correttamente la meta di facilitare il reciproco riconoscimento, determinando la pacifica coesistenza delle culture, in

altri termini il multiculturalismo, che non esclude affatto che si possa giungere a fenomeni di interculturalismo, ma che debba svilupparsi a seguito di una libera scelta, in forza cioè di autodeterminazione, in forza di quel diritto che il regime del Califfato intende comprimere, se non addirittura sopprimere. E' necessario in definitiva svolgere ad opera del popolo che accoglie una specie di apostolato laico delle libertà, che conferiscono la fondamentale tonalità della civiltà del XXI secolo, poiché, al di là di ogni differente scelta di vita, gli immigrati, al termine della selvaggia tempesta che ha interrotto il progredire della vita democratica nelle terre d'origine, potranno far ritorno nei loro Paesi, profondamente confermati nelle loro idee, in precedenza già concepite, di determinare l'avvento di un regime politico che neghi definitivamente la legittimazione di ogni oligarchia, di ogni casta che si pretende di giustificare in forza di valori divini.
Occorre cioè che si operi culturalmente affinché si consolidi negli immigrati i sentimenti di una esistenza libera, che assicuri il libero esercizio del diritto alla autodeterminazione, usbergo della dignità dell'uomo, di ogni uomo, per cui vale la pena di militare e forse di soffrire, ed un siffatto panorama, è facile comprendere, è auspicabile anche nell'interesse della stessa civiltà occidentale.

5.

Una breve conclusione prima di cedere la parola agli illustri relatori. Si potrebbe quasi riassumere che trattasi di un avviso ai naviganti in questo mare di preoccupanti contraddizioni; e questo avviso vale anche per me naturalmente.
Il cultore del diritto è solito rivolgere la propria attenzione all'*hortus interclusus* della propria disciplina e da un po' di tempo a volte si limita ad una mera interpretazione (a così dire) semiologica di un insieme di norme ed al massimo con rammarico conclude rilevando che la produzione legislativa è sempre più caotica e le norme meno precise, in termini di formulazione, e ciò finisce per angosciarlo perché la prospettiva da lui di gran lunga preferita sarebbe quella di desumere dal tessuto normativo un discorso logicamente organico in forza di tratti argomentativi netti, idonei perciò a risolvere ogni dubbio interpretativo. Ma se è condivisibile una preoccupazione di tal fatta va altrettanto ricordato come ogni possibile e configurabile tentativo di soluzione non può fare a meno dello stesso diritto e dell'opera del giurista, il quale sia disponibile, attraverso lo spettro delle norme, interrogare la connotazione sociale che l'ha generata, in una la civiltà nel cui clima è stata avvertita la ragione della sua adozione.
In altri termini deve prendere coscienza, specialmente nell'ambito della tematica discussa in questo congresso, del fattore storico economico, filosofico, antropologico e persino ideologico, ecc. E' vero che in questa occasione apprendo, quindi favorevolmente, che si è operato in modo da far convergere illustri cultori delle surriferite scienze, però non deve trattasi di un discorso tra sordi, perché, secondo chi scrive, spetta comunque al giurista di mettere in valore i differenti spunti nel maturare ogni lecito suggerimento, anche non soltanto a livello applicativo, della normativa esistente, perché è mia convinzione che essa non merita soltanto una risistemazione, ma anche un rimaneggiamento. Ed in una tale congiuntura il giurista che intenda sottrarsi al relativo impegno suonerebbe come una grave violazione della deontologia di ogni operatore di diritto.