

ISFOA
LIBERA E PRIVATA UNIVERSITA' DI DIRITTO INTERNAZIONALE

FACOLTA' DI PSICOLOGIA

LAUREA IN PSICOLOGIA SOCIALE E DEL LAVORO E INTERPRETAZIONE

TESI DI LAUREA

LE POLITICHE MIGRATORIE EUROPEE E L'INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI IN ITALIA

CANDIDATO

Giuditta Russo

RELATORE

Ch.mo Prof.
Roberto Schiavone di Favignana

Anno Accademico 2018/2019

Mio adorato amore, per favore, non morire. Io ce l'ho quasi fatta: dopo mesi di viaggio, sono arrivato in Libia. Domani mi imbarco per l'Italia, che Allah mi protegga. Quello che ho fatto, l'ho fatto per sopravvivere. Se mi salverò, ti prometto che farò tutto quello che mi è possibile per trovare un lavoro e farti venire in Europa da me. Se leggerai questa lettera, io sarò salvo, e noi avremo un futuro.

Lettera di Samir, giovane egiziano naufragato nel Mediterraneo, settembre 2014

Indice

1. Introduzione
    1.1 Proposte di definizione di migrazione, immigrazione, emigrazione e flussi migratori 2

2. Politiche migratorie dell'Unione Europea
   2.1 Competenza migratoria nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia
   2.2 Status di rifugiato: il principio del *non refoulement* e il sistema di Dublino
   2.3 Analisi storica delle politiche migratorie dell'Unione Europea
   2.4 Accordi e politiche europee attuali in materia migratoria

3. Frontiere interne ed esterne nello spazio Schengen
   3.1 Frontex e la protezione delle frontiere esterne
   3.2 Le missioni nel Mar Mediterraneo: da Mare Nostrum a Themis
   3.3 Perché l'Italia ha adottato Mare Nostrum

4. Le norme che regolano l'immigrazione in Italia
   4.1 Il sistema di accoglienza
   4.2 Il decreto Minniti – Orlando

5. Per l'Europa, la prossima a destra
   5.1 Come sono percepiti i migranti in Italia: risorsa o minaccia?
   5.2 A confronto con la Germania, il paese europeo delle migrazioni

6. Conclusione

1. <u>Introduzione</u>

L'uomo è migrante per natura. Nata nella Preistoria dall'esigenza di trovare uno spazio adatto in cui insediarsi, la migrazione si sviluppa oggi per vie e per motivi diversi: per studiare, lavorare, ricongiungersi con i familiari, ma anche per fuggire dalla guerra, dalla povertà, dalla fame o dall'oppressione politica. Le persone che attualmente vivono fuori dal loro paese d'origine sono più

di 230 milioni[1], e la migrazione di ciascuno e i motivi che stanno alla radice di questa scelta, che in alcuni casi può non lasciare alternative, costituiscono una storia a sé.

I terroristi di Boko haram in Nigeria e in Camerun, la fame e la sete in Somalia, Ciad e Sudan, i sette anni di guerra in Siria e la guerra civile in Yemen e nella Repubblica Centrafricana stanno alla base di alcune di queste decisioni, che portano migliaia di persone a mettere a rischio la loro stessa vita per raggiungere una terra più sicura, più accogliente, più ricca. La situazione tragica che la migrazione può causare non si limita al Mediterraneo, ma si ripete, per esempio, tra l'America Centrale e gli Stati Uniti e tra l'Indonesia e l'Australia. Secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (Oim), sono almeno 40.000 i migranti che hanno perso la vita tra il 2000 e il 2014.[2] Documentare il numero delle vittime di un fenomeno così vasto è un punto cruciale per determinare le cause della loro morte e scongiurare la perdita di altre vite umane, varando politiche migratorie che abbiano come intenzione primaria quella di proteggere le persone in stato di necessità.

D'altro canto, non tutti i migranti raggiungono l'Unione Europea per motivi umanitari e spesso vengono fatte affermazioni tendenziose riguardanti i "migranti economici", che esulano dalla complessità intrinseca di un fenomeno di questa portata. Anna Brasseur, presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio Europeo fino al 2017, l'ha definito "not a challenge but a phenomenon", segnalando appunto il fatto che i flussi migratori siano tutt'altro che una questione passeggera.[3] L'Europa poggia le sue basi sulla promozione della pace, dell'uguaglianza e della democrazia. La solidarietà, associata al concetto di *fraternité*, è alla radice del processo d'integrazione europea e lo stesso Robert Schuman dichiarò l'importanza di una "solidarietà di fatto"[4].

L'Unione Europea deve, di conseguenza, continuare ad essere il rifugio di coloro che temono persecuzioni o che fuggono da situazioni di pericolo, e al tempo stesso costituire una destinazione che attiri il talento di studenti, lavoratori e ricercatori. La conciliazione tra il rispetto dei valori dell'Unione e la protezione delle frontiere interne risulta estremamente complessa, e si può raggiungere un equilibrio stabile soltanto con un intervento coordinato a livello europeo.

---

1 *Population and population change statistics*, Eurostat, luglio 2017.

2 *Fatal journeys: tracking lives lost during migration*, International Organization for Migration (IOM), 2014, pagina 85.

3 Discorso di apertura a Strasburgo della PACE summer session (22 giugno 2016): "[…] We need to understand that what Europe is facing is not so much a challenge as a phenomenon. The distinction is important because a challenge is something one seeks to overcome and bring to an end. What we face today is a phenomenon, and while it may get easier or more difficult, it will not go away". Disponibile qui: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5664

4 Il 9 maggio 1950 Robert Schuman pronunciò il discorso noto come "dichiarazione Schuman", riportato nel trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA): "l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait".

1.1 Proposte di definizione di migrazione, immigrazione, emigrazione e flussi migratori

Nell'analisi del fenomeno migratorio, risulta fondamentale definire i significati dei termini che vengono maggiormente impiegati in questo ambito. Migrazione, emigrazione ed immigrazione hanno la stessa radice latina (*migratio*), ma la prima è la parola con accezione più generale, che si riferisce ad ogni spostamento di individui da un'area geografica ad un'altra. Immigrazione ed emigrazione, invece, si differenziano per una lieve sfumatura di significato, collocandosi su due punti di vista differenti: rispettivamente, il paese di provenienza e il paese di arrivo di colui che si sposta.[5] Nel linguaggio comune ricorre frequentemente anche l'espressione "flussi migratori", che individua un movimento di persone, un *fluere*: si tratta, per l'appunto, di correnti di persone che si muovono da un paese all'altro. Ad esempio, lo Stato italiano programma periodicamente il cosiddetto "decreto flussi" del Consiglio dei Ministri, nel quale si indicano le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato e autonomo.

2. Politiche migratorie dell'Unione Europea

Al fine di comprendere e contestualizzare le politiche migratorie attuali, è necessario condurre un'analisi della loro evoluzione storica e produrre una breve ricostruzione cronologica che ne metta in evidenza le tappe fondamentali. Tale percorso mira ad offrire una visione d'insieme e costituisce la cornice nella quale inserire il fenomeno, vasto ed eterogeneo, delle migrazioni attuali che coinvolgono l'Unione Europea.

2.1 Competenza migratoria nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Secondo il principio di attribuzione[6], l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono state attribuite nei trattati e in base alle condizioni pattuite. Il compito di elaborare una politica condivisa in materia di immigrazione è stato assegnato all'Unione a partire dal Trattato di Maastricht[7], e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ha come obiettivo la creazione di "una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi"[8].

Sebbene le migrazioni internazionali possano contribuire a promuovere la crescita economica, la gestione dei flussi migratori deve considerare anche le capacità di accoglienza degli Stati su

5 Glossario di *European Migration Network* (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf) ed Enciclopedia Treccani (http://www.treccani.it/vocabolario/migrazione).

6 "La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione" (articolo 5, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione Europea). Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.

7 Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 dagli allora dodici paesi membri della Comunità Europea: Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. È entrato in vigore il primo novembre 1993. Consultabile qui: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf.

numerosi livelli; per citarne alcuni, il mercato del lavoro, la sanità, i servizi sociali e scolastici. Nel TFUE viene specificato che, sul piano interno, le priorità dell'Unione Europea si focalizzano oggi sull'integrazione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti; su quello esterno, invece, il punto principale riguarda lo sviluppo dei paesi terzi e la lotta all'immigrazione irregolare. Di conseguenza, gli Stati membri non sono autorizzati ad agire unicamente sulla base dei propri interessi e convincimenti, ma al contrario si devono conformare alle norme internazionali che, di fatto, ne limitano l'autonomia in materia.

2.2 Status di rifugiato: il principio del *non refoulement* e il sistema di Dublino

La Convenzione di Ginevra del 1951 colloca in una posizione prioritaria la tutela dei diritti umani. Infatti, l'articolo 33 enuncia il principio del *non refoulement*[9], secondo cui

> nessuno Stato contraente potrà espellere, respingere in nessun modo un rifugiato presso le frontiere dei luoghi dove la sua vita, la sua libertà sarebbero minacciati a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche.[10]

Tale principio si applica ad ogni persona considerata rifugiato in base alla Convenzione stessa, anche nel caso in cui lo status debba ancora essere riconosciuto formalmente.

Attualmente il documento a cui fare riferimento per quanto riguarda le procedure di asilo è il Trattato di Dublino[11], la cui prima versione risale al 1990, modificata nel 2003 e poi ancora nel 2013. Il regolamento stabilisce i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Il 15 giugno 1990, i 12 Stati membri dell'allora Comunità Europea[12] firmarono il trattato, con l'obiettivo di armonizzare le politiche internazionali e di garantire ai rifugiati un sistema di protezione adeguato, nel rispetto della Convenzione di Ginevra e del Protocollo di New York.[13] Il regolamento consente ai migranti di presentare un'unica domanda nel paese in cui arrivano e, per monitorare le richieste, dal 2003 è stato adottato Eurodac, un

8 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (articolo 67, paragrafo 2). La politica comune dell'Unione in materia di asilo, immigrazione, visti e controlli alle frontiere esterne si fonda sul titolo V (Spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506 fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.

9 Dal francese "refouler", respingere.

10 Convenzione di Ginevra, 1951, art. 33.

11 Consultabile qui: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_it.pdf http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF

12 Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito.

13 Adottato il 31 gennaio 1967, e ratificato il 14 febbraio 1970, consultabile qui: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/protocollo.relativo.allo.status.di.rifugiato.pdf.

archivio europeo delle impronte digitali dei richiedenti asilo che assicura un rapido controllo incrociato per verificare se una persona ha già avanzato una richiesta di protezione.

La crisi migratoria odierna, forse difficile da prevedere negli anni Novanta, ha fatto emergere le mancanze del sistema, evidenziate a più riprese dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Il regolamento di Dublino, infatti, non assicura una distribuzione sostenibile ed equa delle responsabilità nei riguardi dei richiedenti asilo; al contrario, ne assegna la competenza giuridica ad un numero ristretto di Stati membri, rendendo sostanzialmente impraticabile un'identificazione rapida e una gestione che li tuteli. Molti dei migranti, inoltre, intenderebbero presentare la domanda non nello Stato in cui arrivano, ma bensì in un secondo Stato nel quale intendono stabilirsi, di solito in Germania o in Svezia[14]. Invece, stando al regolamento, questo passaggio non è consentito e, di conseguenza, i migranti continuano a concentrarsi nei pochi Stati membri relativamente facili da raggiugere, come l'Italia e la Grecia. Questo potrebbe spiegare, sebbene solo in parte, il motivo per cui stia aumentando l'inosservanza delle norme UE in alcuni Stati membri, dove i controlli alle frontiere interne per regolare gli afflussi risultano contrastanti con le disposizioni comunitarie. Un caso estremo, ma al tempo stesso emblematico, di una situazione estremamente tesa in cui la sovranità statale prevale sulla legislazione internazionale è l'Ungheria, il cui primo ministro Viktor Orbán ha dato il via alla costruzione di un muro alto quattro metri lungo i 175 chilometri del confine con la Serbia per fermare i migranti nella rotta balcanica, come annunciato in campagna elettorale. L'esempio ungherese, purtroppo, non è l'unico: misure di sicurezza simili sono state adottate in Slovenia e in Bulgaria, dove i confini del territorio sono recintati e vengono pattugliati costantemente dai militari.

2.3 Analisi storica delle politiche migratorie dell'Unione Europea

Per introdurre l'evoluzione storica delle politiche migratorie dell'Unione Europea, è necessario partire dal marzo 1957, anno in cui furono istituite la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) con i Trattati di Roma.[15] Secondo l'articolo 2, il compito della Comunità era quello di

> promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.[16]

Si pongono, quindi, le basi per la creazione di un mercato comune modificando le condizioni economiche degli scambi e della produzione e si possono ricondurre qui le origini della formazione di un'Europa legata non soltanto da fattori economici, ma anche politici. Già nel Preambolo dei Trattati, ad esempio, i firmatari si dichiararono determinati a porre le fondamenta di un'unione

14 Secondo i dati Eurostat, nel 2014 ci sono state 626.0652 richieste di asilo. In Germania, quell'anno ne sono state concesse 41.000, mentre in Svezia 31.000.

15 Gli Stati firmatari erano Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

16[16] Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11957E.

sempre più stretta fra i popoli europei, ad eliminare le barriere che dividevano l'Europa e a confermare la sua solidarietà verso i paesi d'oltremare.[17] La costituzione del mercato comune si fondava su quattro libertà: libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali. Questi concetti furono ampliati nell'Atto Unico Europeo[18], firmato a Lussemburgo nel 1986, dove si iniziò a dialogare per dare forma ad una politica estera comune, specialmente per quanto riguardava la tutela della sicurezza interna degli Stati membri.

Nel quadro delle politiche migratorie europee, il Trattato di Maastricht apre un capitolo importante, analizzando e definendo le azioni comuni in politica estera. Il Trattato, che istituisce l'Unione Europea, viene concepito come una struttura che poggia su tre grandi pilastri: il primo è la Comunità Europea, che deve garantire il buon funzionamento del mercato unico e delle attività economiche; il secondo è costituito dalla politica estera e la sicurezza comune (in sigla, PESC); il terzo riguarda la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI), contrastando la criminalità e regolamentando l'attraversamento delle frontiere esterne, al fine di garantire ai cittadini europei uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Per perseguire questo obiettivo, gli allora quindici Stati membri firmarono il Trattato di Amsterdam[19] nel 1997, che amplia e modifica quello di Maastricht e testimonia la presenza di una volontà sempre maggiore di coordinare i singoli interventi con l'obiettivo di creare una politica effettiva. Per la prima volta si affrontano concretamente da una prospettiva legislativa tematiche quali i controlli alle frontiere esterne, l'asilo e l'immigrazione. Di conseguenza, inizia una nuova fase che avvia il processo di integrazione politica e si afferma in maniera inequivocabile che il progetto europeo si è spinto molto al di là degli interessi economici, dato che si codificano ambiti riguardanti i diritti della persona, le libertà fondamentali, la democrazia, e vengono rese comuni anche le politiche concernenti immigrazione, visti e asilo.

Uno dei mezzi utilizzati per definire le direttive da rispettare a livello comunitario sono i piani pluriennali, che si prefiggono determinati obiettivi ed elencano le linee guida per raggiungerli. Per quanto riguarda il tema dell'immigrazione, il primo piano pluriennale di grande rilevanza risale al mese di ottobre del 1999 nella città finlandese di Tampere[20]. In quell'anno si tenne una convocazione straordinaria del Consiglio Europeo, durante la quale si indicarono le priorità d'azione per i cinque anni successivi (2000-2004). I capisaldi del programma di Tampere

17 Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee C 325/33 del 24/12/2002. Consultabile qui: http://www.isaonline.it/mag/CEETrattato.html

18 L'Atto Unico Europeo (AUE) si prefiggeva l'obiettivo della formazione del mercato interno già annunciato nei Trattati di Roma e intendeva giungere ad un accordo in materia di politica estera e di sicurezza comune. È stato firmato da nove Stati membri (Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna) il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo, e pochi giorni dopo da Danimarca, Italia e Grecia. L'AUE ha introdotto un cambio sostanziale nelle procedure decisionali comunitarie con il voto a maggioranza qualificata, dato che fino a quel momento era richiesta l'unanimità. Consultabile qui: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf

19 Firmato il 2 ottobre 1997 da Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia. Entrato in vigore il 1° maggio 1999.

confermavano l'intenzione di coltivare "uno spazio comune di prosperità e di pace", riconoscendo, però, che non dovesse essere "appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione". Infatti, gli Stati membri si impegnarono a garantire pari libertà anche a coloro che si trovassero "legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel territorio europeo". Da tale apertura derivò l'esigenza di organizzare il controllo delle frontiere esterne, al fine di contrastare la criminalità e l'immigrazione clandestina. L'obiettivo finale era quello di creare "un'Europa aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati".[21]

Data l'importanza di concretizzare i punti fondamentali individuati a Tampere, l'anno seguente vennero convocati altri due appuntamenti straordinari a Siviglia e, in seguito, a Salonicco. L'intenzione del Consiglio Europeo era quello di accelerare l'attuazione del programma pluriennale e di sottolineare la necessità di cooperare con i paesi terzi di origine dei flussi migratori. Sul piano dei principi, quelli che hanno orientato le decisioni del Consiglio a Siviglia e a Salonicco sono l'equilibrio tra una politica di integrazione e le convenzioni internazionali, nonché la lotta risoluta contro l'immigrazione clandestina. Nelle conclusioni, infatti, si legge che

> un approccio integrato, globale ed equilibrato, inteso ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione clandestina deve restare l'obiettivo costante dell'Unione europea a lungo termine.[22]

Le conclusioni dei programmi dichiarano che l'azione dell'Unione debba agevolare l'aspirazione legittima di un individuo ad una vita migliore, conciliandola con la capacità di accoglienza degli Stati membri. Di conseguenza, viene anche espressa l'esigenza di promuovere lo sviluppo sociale ed economico nei paesi che costituiscono i punti di partenza dei flussi migratori, applicando delle sanzioni ai danni di quegli Stati che violino ingiustificatamente gli accordi. Si auspica, perciò, una collaborazione a doppio senso con i paesi terzi, volta non soltanto a limitare il fenomeno migratorio, quanto anche a sfruttarne le potenzialità a beneficio di tutte le parti coinvolte. Questo approccio è chiamato di condizionalità reciproca ed è definito in termini più espliciti nei programmi dell'Aia[23] e di Stoccolma[24]. Nel corso della fase di Tampere dal 2000 al 2004, è stata istituita l'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera degli Stati membri (Frontex)[25], che ha il compito di contribuire

---

20 Il 15 e 16 ottobre 1999 il Consiglio Europeo tenne una riunione straordinaria a Tampere sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea.

21 Presentazione degli obiettivi del programma consultabile qui: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#b.

22 Il Consiglio Europeo si è riunito a Siviglia il 21 e il 22 giugno del 2000 con l'intenzione di accelerare l'attuazione del programma adottato a Tampere nel 1999. Le conclusioni dell'incontro sono consultabili qui: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_it.htm.

23 Il Consiglio Europeo ha adottato il programma dell'Aia il 4 e 5 novembre 2004. Si tratta di un programma pluriennale che elenca dieci priorità dell'Unione dirette a rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dal 2005 al 2009. Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:l16002.

ad armonizzare i controlli e ad agevolare la comunicazione tra le autorità di frontiera dei singoli paesi.

Tuttavia, il compimento degli obiettivi fissati a Tampere richiederà degli sforzi ulteriori che saranno esplicitati nei programmi dell'Aia (2005-2009) e di Stoccolma (2010-2014), e nel Trattato di Lisbona. Tra i fattori che hanno rallentato il completo rispetto delle direttive del Consiglio Europeo,
è doveroso citare i gravi attentati terroristici di New York (11 settembre 2001) e di Madrid (11 marzo 2004), nonché l'aumento esponenziale e senza precedenti dei flussi migratori, avvenimenti che hanno orientato alcuni Stati membri verso una linea di natura restrittiva e di tutela della sicurezza. Inoltre, sul piano interno si presentava un'ulteriore difficoltà: una tematica complessa come quella dell'immigrazione è fisiologicamente caratterizzata da posizioni frammentarie e, di conseguenza, risultava molto laborioso accordarsi secondo la regola vigente dell'unanimità. Per queste ragioni, il percorso verso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia prosegue inizialmente con il programma dell'Aia, finalizzato ad un rafforzamento dei risultati già ottenuti. Si focalizzava, infatti, sulla lotta contro le cause alla radice dei flussi migratori e sulla garanzia di protezione internazionale ai rifugiati. Si auspicava nuovamente una collaborazione non soltanto con gli Stati membri, ma anche con i paesi terzi di origine:

> è necessario un approccio globale che abbracci tutte le fasi della migrazione, relativo alle cause di fondo delle migrazioni, alle politiche in materia di ingresso e ammissione e alle politiche in materia di integrazione e rimpatrio.[26]

In sintesi, dunque, entrambi i programmi pluriennali mirano ad un approccio globale multilivello idoneo ad un'azione in sinergia fra migrazione, sviluppo e sicurezza, nel rispetto dei diritti umani. Anche il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo[27] del 2008 rispetta questa visione globale di collaborazione. Si tratta di un accordo non vincolante che ha istituito l'ufficio europeo per il sostegno dell'asilo (UESA) e che si propone come riferimento per una politica comune sull'immigrazione e l'asilo, per organizzare l'immigrazione legale, combattere quella clandestina, rafforzare i controlli alle frontiere e creare una politica di asilo unica.

Il passo avanti successivo è costituito dal già citato programma di Stoccolma, nel quale l'Unione ha affrontato una nuova sfida:

---

24 Il programma di Stoccolma costituiva una nuova agenda per l'Unione Europea in materia di giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010-2014. Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0034&from=IT

25 Gli Stati membri dell'Unione in cui siano presenti confini esterni detengono la responsabilità esclusiva del controllo degli stessi. Ciò nonostante, Frontex ha la facoltà di assistere quei paesi sottoposti a forti pressioni migratorie, ad esempio inviando attrezzatura e personale appositamente formato.

26 Rafforzamento della libertà, punto 1.2. Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/? uri=CELEX:52005XG0303%2801%29.

27 Adottato dal Consiglio Europeo nell'ottobre del 2008 su proposta dell'allora Ministro francese per l'immigrazione Brice Hortefeux. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0038.

> garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone, garantendo allo stesso tempo la sicurezza in Europa.[28]

Seguendo le intenzioni già avanzate nei programmi precedenti, anche in questo caso si sottolinea l'importanza dell'approccio globale per perfezionare le capacità dei paesi terzi di effettuare i controlli di frontiera e di contrastare la criminalità. Il Consiglio Europeo dimostra quanto un fenomeno globale come quello migratorio dovesse essere gestito da tutti i soggetti coinvolti, uniti da progetti di cooperazione, e pone il principio di solidarietà come fondamenta per dare vita ad una strategia condivisa. Nel piano strategico sull'asilo, pubblicato nella Comunicazione della Commissione del 17 giungo 2008, si sosteneva che:

> un sistema europeo comune di asilo davvero coerente, globale ed integrato dovrebbe comprendere meccanismi efficaci di solidarietà sia nell'UE che nei paesi terzi e assicurare la coerenza con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale, in particolare: controlli di frontiera, lotta contro l'immigrazione irregolare e politiche di rimpatrio.[29]

Il titolo V del Trattato di Lisbona[30] del 2009 è dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e rispecchia le intenzioni citate sopra: uno spazio con tali caratteristiche, per potersi concretizzare, necessita di basi solide su cui poggiare in diversi ambiti, tra cui frontiere, asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria. Nel trattato il tema dell'immigrazione viene affrontato nel rispetto dei diritti fondamentali e dei diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri. Il concetto di spazio di libertà, sicurezza e giustizia acquisisce un'accezione di "spazio senza frontiere interne" nel quale si assicuri un elevato livello di sicurezza: l'Unione si impegna ad adottare misure di lotta alla discriminazione, al razzismo e alla xenofobia e ad instaurare rapporti di cooperazione tra tutte le forze interessate. Si sottolinea, inoltre, la necessità di contrastare la criminalità attraverso controlli alle frontiere esterne più accurati e di ripartire i migranti in maniera più equa tra gli Stati membri, secondo il principio di solidarietà[31] introdotto nel trattato.

---

28 Consultabile qui: http://www.protectingvictims.eu/upload/pages/33/Programma-di-Stoccolma.it.pdf.

29 Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Piano strategico sull'asilo – Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea. Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/? uri=CELEX:52008DC0360.

30 Firmato dai 27 Stati membri a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha modificato il Trattato di Maastricht e abolisce la precedente architettura della Comunità Europea. Il Trattato di riforma è composto dal Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La sua ratifica è stata eseguita da 26 paesi membri, con la sola eccezione dell'Irlanda, in cui il 12 giugno 2008 si è tenuto un referendum nel quale il Trattato è stato inizialmente respinto. In seguito, è stata avviata la negoziazione di un nuovo accordo politico e, in occasione dell'adesione della Croazia all'Unione, il popolo irlandese si è espresso favorevolmente in un secondo referendum. I cambiamenti maggiori apportati sono l'aumento dei poteri del Parlamento europeo, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata e la rilevanza attribuita alla Carta dei Diritti Fondamentali. Consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC.

31 Il principio è diretto a garantire il benessere dell'Unione Europea, attraverso adempimenti di tipo economico, politico e sociale da parte di tutti gli Stati membri. Rientra in questa definizione la divisione in "quote" dei migranti negli Stati dell'Unione.

2.4 Accordi e politiche europee attuali in materia migratoria

Dal Trattato di Lisbona ad oggi, l'orientamento dell'Unione Europea in materia migratoria ha subito un cambio di rotta, che segue la scia della "onda nera" dei partiti di estrema destra nei paesi membri. Un chiaro esempio di questa tendenza è l'accordo con la Turchia del marzo 2016[32], firmato con l'obiettivo di bloccare il flusso migratorio della rotta del Mediterraneo orientale, dalla Turchia alla Grecia. L'accordo prevede, innanzitutto, il respingimento dei migranti verso la Turchia, qualora non presentino domanda d'asilo presso le autorità competenti greche o la cui richiesta di protezione sia respinta. In linea teorica, per ogni profugo di nazionalità siriana respinto, ne dovrebbe essere trasferito un altro della stessa nazionalità dalla Turchia alla Grecia attraverso canali umanitari. Il numero massimo di siriani da accogliere attraverso queste misure è stato fissato a 72mila, che corrisponde a meno della metà dei circa 180mila migranti che hanno raggiunto la Grecia attraverso quella rotta nel 2016, secondo le analisi di Frontex. Inoltre, è stata posta anche una condizione sull'accoglienza, e cioè che il profugo siriano non abbia mai cercato in precedenza di raggiungere illegalmente l'Europa. La Commissione, infine, si è impegnata a versare fino a sei miliardi di euro per la gestione dei campi profughi in Turchia e a liberalizzare i visti per i cittadini turchi, qualora tutte le condizioni dell'accordo vengano rispettate. Con una somma di questa portata si sarebbero potuti aprire corridoi umanitari per un numero molto superiore di profughi, e non soltanto siriani, ma l'Unione Europea, come già detto, agisce anche in risposta alle tendenze dei suoi cittadini, che manifestano una sempre maggiore diffidenza, quando non un rifiuto categorico, verso i migranti[33]. Tale orientamento è emerso anche in occasione dell'ultimo tentativo di modifica del regolamento di Dublino, nell'ottobre 2017, in cui erano state proposte l'abolizione del principio del primo paese d'ingresso e l'introduzione di un sistema automatico di ricollocamento in tutti i 27 Stati membri. Secondo il presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk, è inutile insistere sulla ripartizione dei richiedenti asilo, perché gli Stati dell'Europa dell'Est rimarranno sempre contrari a questa ipotesi.[34]

Anche durante il vertice a Tallinn del luglio 2017 si sono raggiunte conclusioni che è fondamentale menzionare. Nel corso dell'incontro, l'Italia ha cercato di procedere alla "regionalizzazione" del soccorso, cioè all'apertura dei porti europei alle navi che trasportano migranti nel Mediterraneo. La richiesta italiana, tuttavia, ha ricevuto numerosi rifiuti espliciti, tra cui quelli di Francia, Spagna, Belgio, Germania ed Estonia.[35] Al fine di scardinare il lavoro dei trafficanti di esseri umani, a Tallin sono stati avanzati progetti per spostare in Africa settentrionale il centro decisionale dove

32 Testo completo consultabile qui:
http://www.repubblica.it/esteri/2016/03/18/news/il_testo_completo_dell_accordo_ue-turchia-135813440/

33 Al capitolo 5 si trova un'analisi più approfondita dell'ascesa della destra e dell'estrema destra in Europa.

34 Nel 2015, Ungheria e Polonia non hanno accettato alcun trasferimento dalla Grecia né dall'Italia, mentre la Slovacchia ne ha accolti sedici e la Repubblica Ceca dodici.

35 Francia e Spagna hanno comunicato che i loro porti sono già sufficientemente sotto pressione. Il ministro tedesco de Maiziere ha dichiarato che la Germania non sostiene "la cosiddetta regionalizzazione delle operazioni di salvataggio". Il ministro belga Francken ha affermato che non avrebbero aperto i loro porti, mentre quello estone Milkse che non si può forzare nessuno Stato ad adeguarsi a questa proposta. http://www.repubblica.it/esteri/2017/07/06/news/tallinn_migranti-170087511/.

individuare chi necessita realmente di protezione umanitaria. Tuttavia, il risultato più rilevante del summit è l'accordo con la Libia[36], in cui si confermano le politiche di chiusura delle frontiere europee: mantenendo un approccio simile a quello con la Turchia, anche in questo caso si prevede che la guardia costiera straniera si impegni a contenere i flussi migratori. Tale misura è volta a bloccare l'arrivo di persone dirette in Italia e, secondo l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, è un accordo che "viola di fatto il principio del *non refoulement"*, dato che la Libia deve trattenere "con l'uso della forza il passaggio di persone in chiaro bisogno di protezione internazionale". La Libia si è resa disponibile a rispettare gli impegni presi in cambio di risorse economiche e di attrezzature militari, che verranno finanziati dal Fondo per l'Africa[37] dell'Unione Europea. Si tratta, però, di uno Stato che "non ha ratificato le convenzioni fondamentali dei diritti umani e in materia di diritto d'asilo" e che sottopone "i profughi a trattamenti disumani e degradanti in centri di detenzione".[38] In merito agli accordi firmati con la Libia, il governo italiano è stato denunciato alla Corte dei diritti umani da una rete di organizzazioni umanitarie, chiamata Global Legal Action Network[39], che lo accusa di aver acconsentito ai "respingimenti mascherati" in Libia, dove i migranti subiscono un "trattamento inumano e degradante, violenza e torture".[40] Anche l'Alto Commissario dell'Onu per i diritti umani Zeid Raad al Hussein ha rilasciato dichiarazioni di ferma disapprovazione in merito a tale cooperazione, definendola "letteralmente disumana". Ha espresso, inoltre, le sue preoccupazioni per "la sofferenza dei migranti detenuti in Libia", la cui situazione viene definita come un "oltraggio alla coscienza umana"[41]. Le condizioni in cui sono costretti a vivere i migranti nei campi libici presentano effettivamente innegabili aspetti di atrocità, come

36 Il testo completo dell'accordo è consultabile qui: http://www.repubblica.it/esteri/2017/02/02/news/migranti_accordo_italia-libia_ecco_cosa_contiene_in_memorandum-157464439/.

37 Il Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione Europea per l'Africa è stato creato per sanare le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa. Consta di 1,8 miliardi di euro, da integrarsi con i contributi degli Stati membri dell'Unione, che ammontano a circa 81 milioni di euro. Il Fondo va a beneficio di un ampio numero di paesi africani da cui muove la maggior parte dei flussi migratori: la regione del Sahel e l'area del lago Ciad (Burkina Faso, Camerun, Ciad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e Senegal); il Corno d'Africa (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda); l'Africa settentrionale (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto). http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_it.htm.

38 Secondo l'Asgi, l'Unione Europea viola i suoi principi fondamentali stipulando trattati con governi dittatoriali. https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/italia-libia-accordo-ue/.

39 http://www.glanlaw.org/.

40 http://www.repubblica.it/cronaca/2018/05/08/news/migranti_sea_watch_denuncia_italia_a_corte_europea-195829241/.

41 Dichiarazioni di Zeid Raad al Hussein riportate dal Corriere della Sera in un articolo del 15 novembre 2017: http://www.repubblica.it/solidarieta/emergenza/2017/11/15/news/libia-181170738/.

emerge dal documentario della CNN[42] che testimonia episodi di tratta di esseri umani, in cui due ragazzi vengono venduti per ottocento dollari.[43] Questo è soltanto uno degli esempi della disumanità dei campi libici, dove vivono "migliaia di uomini denutriti e traumatizzati, donne e bambini ammassati gli uni sugli altri, rinchiusi dentro capannoni senza la possibilità di accedere ai servizi più basilari", secondo gli osservatori per i diritti umani dell'Onu.[44] Il presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, ha risposto affermando che ciò che accade in Libia è inaccettabile e che l'Europa deve parlare "con una sola voce, per dare tre messaggi molto chiari: no all'immigrazione clandestina, no al terrorismo, no alla violazione dei diritti umani".[45]

3. Frontiere interne ed esterne nello spazio Schengen

Da questa analisi delle politiche migratorie dell'Unione Europea, emerge un chiaro orientamento verso il freno degli arrivi dal Mediterraneo e la conseguente garanzia del controllo esterno dei confini. Infatti, la creazione e il mantenimento di uno spazio sicuro e caratterizzato dalla libera circolazione all'interno delle frontiere interne costituisce uno dei punti cardine che guida le azioni dell'Unione, al quale deve però corrispondere un parallelo irrigidimento dei controlli alle frontiere esterne. L'intenzione di creare uno spazio con tali caratteristiche si è concretizzata anche al di fuori del contesto comunitario, in occasione di un accordo firmato a Schengen nel 1985 tra Germania, Francia e Benelux, a cui aderiscono attualmente 26 paesi europei, di cui 22 Stati membri.[46] Tutti i paesi che ne fanno parte, in linea di principio, non dovrebbero effettuare controlli alle loro frontiere interne (quelle tra due Stati Schengen), che sarebbero quindi limitati alle frontiere esterne (quelle fra uno Stato Schengen e uno non Schengen). Ciò nonostante, l'accordo prevede una clausola di tutela che consente il ripristino delle frontiere interne in casi eccezionali e temporanei. Questa decisione deve essere giustificata da una "minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, oppure da gravi lacune relative al controllo delle frontiere esterne" che potrebbero compromettere "il funzionamento generale dello spazio Schengen".[47] I controlli sono stati

42 Acronimo di Cable News Network, è un canale televisivo statunitense.

43 Reportage esclusivo di CNN, "People for sale. Where lives are auctioned for $400", https://edition.cnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html.

44 Le Nazioni Unite hanno evidenziato il brusco aumento dei migranti detenuti in Libia, da circa 7.000 a 20.000 persone. http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-11-14/dopo-l-accordo-la-ue-libia-migranti-condizioni-disumane-190005.shtml.

45 Dichiarazione di Antonio Tajani a Strasburgo il 14 novembre 2017: http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/giustizia/2017/11/14/migranti-tajani-inaccettabile-quanto-visto-in-libia_c440a182-63f5-44d1-8d6a-2729d0e8bd92.html.

46 Bulgaria, Croazia, Cipro, Irlanda, Romania e Regno Unito sono Stati membri dell'UE, ma non fanno parte dello spazio Schengen.

47 Comunicazione della Commissione Europea consultabile qui: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0065&from=FR.

reintrodotti, ad esempio, in Germania, in Austria, in Slovacchia, in Repubblica Ceca, in Francia e in Olanda.[48]

3.1 Frontex e la protezione delle frontiere esterne

Lo spazio Schengen è delimitato da "42.673 chilometri di frontiere marittime e 7721 chilometri di frontiere terrestri"[49]. Per poter comprendere che cosa comporta la creazione di quest'area di libera circolazione, è fondamentale distinguere i concetti di frontiere interne ed esterne, perché l'accordo elimina completamente i controlli alle frontiere interne e, di conseguenza, implica che a quelle esterne le attività di sorveglianza vengano intensificate. Considerando che non è possibile regolamentare questi due aspetti come se fossero separati, come è stato illustrato precedentemente, l'Unione Europea ha risposto all'esigenza di stilare una politica d'azione comune in materia di asilo, visti e rifugiati, che assicuri criteri di accesso equi e condivisi nel territorio degli Stati Schengen. Tali paesi, per esempio, dispongono di regole comuni per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata, che sono validi in tutta la zona Schengen.[50]

Per bilanciare l'assenza di controlli alle frontiere interne, sono stati istituiti alcuni strumenti per garantire il mantenimento della sicurezza a livello europeo, come il Sistema d'informazione Schengen (SIS): si tratta di una banca dati, accessibile anche i cittadini[51], che permette a forze dell'ordine e autorità giudiziarie di consultare segnalazioni relative a persone coinvolte in reati, persone scomparse oppure non autorizzate a soggiornare nello spazio Schengen. Anche l'agenzia europea Frontex è nata nel 2004 con l'obiettivo di agevolare la cooperazione internazionale in materia di frontiere esterne e le funzioni che ricopre sono trasversali: tra i compiti che le sono assegnati, infatti, vi sono il coordinamento delle missioni di pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri dei paesi membri, l'appoggio ad operazioni di rimpatrio di migranti irregolari, il rinforzo dei controlli e la formazione del corpo delle guardie di confine. Al fine di garantire un collegamento omogeneo, Frontex opera insieme ad altri organismi comunitari che si occupano di sicurezza alle frontiere esterne, come l'Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL)[52], che si dedica alla lotta contro la grande criminalità internazionale e il terrorismo, ed il Sistema di

48 Nel 2015, Germania, Austria e Slovacchia hanno riattivato i controlli alle frontiere. La Germania ha irrigidito i controlli con l'Austria, mentre quest'ultima quello con l'Ungheria, pur sottolineando che il diritto di chiedere asilo non viene in alcun modo messo in discussione. Nel 2016, inoltre, l'Austria ha introdotto delle quote giornaliere per limitare il flusso dall'Italia.

49 *Un'Europa senza frontiere. Lo spazio Schengen*, Commissione Europea, pag. 8.

50 Sul sito del Ministero degli Esteri (www.esteri.it/mae/it/servizi/stranieri/visto_ingresso.html) è disponibile la lista dei paesi i cui cittadini sono soggetti ad obbligo di visto: Afghanistan, Bangladesh, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea, Etiopia, Ghana, Iraq, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Senegal, Siria). Per soggiorni di lunga durata, quindi superiori a novanta giorni, tutti gli stranieri devono sempre essere muniti di visto, anche se provenienti da Paesi diversi da quelli elencati sopra.

51 https://edps.europa.eu/edps-homepage_en.

Sorveglianza dei Confini (Eurosur)[53], che sorveglia le frontiere marittime e terrestri, principalmente impiegando droni. Frontex, infine, è anche a capo di operazioni europee per la difesa dei confini nel Mar Mediterraneo.

3.2 Le missioni nel Mar Mediterraneo: da Mare Nostrum a Themis

Frontex ha approvato l'operazione della marina militare italiana denominata "Mare Nostrum", nata nel 2013 con l'arduo compito di rispondere in maniera rapida ed efficace all'emergenza umanitaria costituita dagli incessanti sbarchi nello stretto di Sicilia. La missione è stata avviata il 18 ottobre di quell'anno e, durante gli anni di operatività, Mare Nostrum affiancava la già esistente "Constant Vigilance"[54] della Marina militare italiana, operazione permanente impiegata anch'essa nel contesto dei flussi migratori. Le finalità di Mare Nostrum erano essenzialmente due: garantire la salvaguardia della vita in mare[55] e fermare chi lucra sul traffico dei migranti[56]. Tali obiettivi venivano perseguiti attraverso un'azione combinata di Aeronautica Militare, Carabinieri, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, Croce Rossa Italiana e Ministero dell'Interno. A causa dei costi ingenti, tuttavia, Mare Nostrum si è conclusa il 31 ottobre 2014. In seguito alle ripetute richieste di sostegno da parte dell'Italia nei confronti dell'Unione Europea, il giorno successivo (1° novembre 2014) è stata avviata l'operazione Triton, che si è conclusa quest'anno. Se Mare Nostrum era finanziato e gestito interamente dall'Italia, Triton era invece a carico dell'Unione, sia a livello economico che organizzativo.[57] L'iniziativa, il cui Centro di coordinamento internazionale si trovava a Roma, ha ridotto sensibilmente il raggio di azione rispetto al progetto precedente: annullando l'operatività nelle acque internazionali, la nuova missione si occupava di pattugliare soltanto il Canale di Sicilia e il tratto di mare davanti al litorale calabro entro le trenta miglia dalla costa, fatta eccezione per i casi di Interventi di Ricerca e Soccorso (Sar)[58]. Inoltre, le uniche basi di partenza dei mezzi erano Porto Empedocle e Lampedusa. Triton era pensata, perciò, diversamente

52 https://www.europol.europa.eu/.

53 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur_en.

54 http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-in-corso/Pagine/controllo-flussi-migratori.aspx.

55 Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim), in media ogni anno muoiono nel Mar Mediterraneo 3000 persone.

56 Secondo i dati forniti dal Ministro dell'Interno nel 2014, Angelino Alfano, Mare Nostrum ha contribuito a fermare 728 scafisti e a sequestrare 6 navi. Fonte: http://www.corriere.it/cronache/14_ottobre_31/mare-nostrum-chiude-battenti-100mila-salvati-ma-pesano-morti-9566507e-611b-11e4-938d-44e9b2056a93.shtml.

57 Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno nel 2014, Angelino Alfano, il costo dell'operazione Triton corrisponde ad un terzo di quelli sostenuti dall'Italia per finanziare Mare Nostrum: quest'ultimo richiedeva un contributo pari a circa nove milioni e mezzo di euro al mese, mentre il budget mensile per Triton è pari a tre milioni.

58 Sar, acronimo dell'espressione inglese "search and rescue", indica l'insieme delle operazioni di salvataggio condotte da personale formato e qualificato e si svolge ai sensi della legge 147 del 3 aprile 1989, che ha ratificato la Convenzione di Amburgo del 1979 sul soccorso marittimo.

da Mare Nostrum, non come operazione di salvataggio e soccorso, ma bensì come sistema di controllo delle frontiere gestito da Frontex.

L'allora amministratore delegato dell'Agenzia Gil Arias Fernández, aveva dichiarato che "la decisione se ridurre o terminare Mare Nostrum spettava al Governo italiano", mettendo al tempo stesso in evidenza che "salvare vite umane fosse sempre una priorità assoluta, ma il mandato dell'Agenzia era quello di controllare le frontiere, non quello di fare ricerca e soccorso".[59] Numerose ONG, tra le quali Amnesty International, UNHCR e Save the Children[60], avevano lanciato un appello per fermare l'approvazione di Triton: sostenevano, infatti, la necessità di tutelare la vita piuttosto che i confini e di tenere in considerazione anche l'origine dei flussi migratori, sottolineando che soffermarsi soltanto sul punto di arrivo mettesse ulteriormente a rischio la vita delle persone che cercano di raggiungere l'Europa via mare.

Il 1° febbraio 2018 Frontex ha lanciato l'operazione Themis[61] come sostituta della precedente Triton. L'area in cui il pattugliamento è operativo si riduce alle 24 miglia dalle coste italiane e si concentra sul flusso delle migrazioni da Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania. La novità maggiore apportata dalla nuova missione è quella di dover accompagnare i migranti al porto più vicino rispetto al punto di soccorso in mare. Pur mantenendo la funzione di "search and rescue", Themis si concentra soprattutto sul lavoro d'intelligence e di forze dell'ordine volto a contrastare le attività criminali e terroristiche, come ha sottolineato l'attuale direttore Fabrice Leggeri.

3.3 Perché l'Italia aveva adottato Mare Nostrum

Mare Nostrum è stata considerata e definita come un'operazione di emergenza, poiché è sorta in un capitolo drammatico, che ha inequivocabilmente evidenziato la complessità di una buona gestione del fenomeno migratorio. Nei primi giorni dell'ottobre del 2013, infatti, si sono verificati due naufragi al largo di Lampedusa. La risposta italiana a questi tragici episodi si è concretizzata in quella missione, Mare Nostrum, finalizzata soprattutto a salvare vite umane. Secondo l'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta, fu proprio "la concatenazione di due tragedie in così poco tempo che permise di trovare il consenso politico per lanciare Mare Nostrum".[62]

Il 1° ottobre 2013 541 migranti, per lo più di nazionalità eritrea, sono partiti dal porto libico di Misurata. Due giorni dopo, l'imbarcazione è affondata a poche miglia dal porto di Lampedusa,

59 Dichiarazioni di Gil Arias Fernandez del 16 ottobre 2016 a Roma, dopo che l'allora ministro dell'Interno Angelino Alfano aveva dichiarato che l'Italia avrebbe "messo fine a Mare Nostrum": http://www.ansa.it/english/news/2014/10/16/frontex-triton-operation-to-support-italys-mare-nostrum_ad334b2e-70ca-44ce-b037-4d461ec0d560.html.

60 Nell'ottobre del 2014, l'UNHCR ha espresso "profonda preoccupazione" per la fine di Mare Nostrum. Amnesty International e Save the Children hanno comunicato le stesse paure. http://www.lastampa.it/2014/10/16/italia/cronache/migranti-alfano-mare-nostrum-chiude-da-novembre-parte-triton-st94fgOGxO2B7yJbasMhGM/pagina.html.

61 http://www.interno.gov.it/it/notizie/themis-nuova-operazione-navale-frontex.

62 http://www.enricoletta.it/press/letta-nessuno-si-autoassolva-la-strage-dei-bambini-e-una-macchia-per-litalia/.

vicino all'Isola dei Conigli. Secondo le ricostruzioni, a causare il naufragio sarebbe stata una coperta a cui era stato dato fuoco per segnalare alle autorità italiane la posizione del peschereccio. Sembra, però, che le fiamme siano poi divampate rapidamente per la presenza di tracce di benzina sull'imbarcazione, seminando il panico tra i migranti e facendo capovolgere la barca, che è poi colata a picco. I primi ad accorgersi della tragedia sono stati alcuni pescatori, che hanno salvato alcuni dei 155 superstiti. Il 3 ottobre di cinque anni fa 368 persone hanno perso la vita in questa pagina nera della storia delle migrazioni nel Mar Mediterraneo, in seguito al quale è stata istituita la Giornata nazionale della memoria delle vittime dell'immigrazione.[63]

Soltanto una settimana dopo, l'11 ottobre 2013, si è verificata una tragedia che le autorità marittime italiane non hanno saputo gestire e che ha causato la morte in mare di 268 siriani, partiti anch'essi dalle coste libiche. Verso le 11 del mattino Mohanad Jammo[64], uno dei passeggeri dell'imbarcazione, ha telefonato al Comando generale delle Capitanerie di porto perché lo scafo stava imbarcando acqua dopo essere stato colpito da raffiche di mitra sparate da una motovedetta libica. La Guardia Costiera italiana, alla terza richiesta di soccorso ricevuta, ha risposto che l'imbarcazione si trovava nelle acque maltesi e ha suggerito di telefonare a Malta. Da lì, alle 15 circa hanno assicurato che i soccorsi sarebbero arrivati in meno di un'ora, ma continuava a non arrivare nessuno. Poco dopo le 17, secondo le testimonianze dei superstiti, il barcone si è rovesciato. Malta non aveva ancora inviato i soccorsi, ma aveva ripetutamente richiesto di poter dare istruzioni a nave Libra, italiana, che si trovava ad appena un'ora e mezza di navigazione. L'informazione fornita dalle autorità italiane a Mohanad Jammo, comunque, non era corretta: il peschereccio non si trovava in acque territoriali maltesi, bensì nell'area Sar (di ricerca e soccorso). Secondo il Tribunale di Agrigento, che sta indagando per omicidio quattro ufficiali in servizio quel giorno[65], "l'evento tragico era prevedibile e rappresentabile"[66], considerando che non esistono ancora accordi di cooperazione in mare tra Roma e La Valletta. Quattro anni dopo, nessuna Procura italiana è giunta ad una sentenza nei confronti di chi ha lasciato naufragare[67] centinaia di persone a sole 61 miglia da Lampedusa.

63 Il 16 aprile 2016 è entrata in vigore la legge 45/2016, nella quale la Repubblica italiana riconosce il 3 ottobre come Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione, per ricordare chi "ha perso la vita nel tentativo di emigrare verso il nostro paese per sfuggire alle guerre, alle persecuzioni e alla miseria". Consultabile qui: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/01/16G00054/sg.

64 Ad Aleppo era il primario dell'Unità di terapia intensiva e anestesia dell'Ibn Roshd Hospital e direttore del servizio di anestesia e anti rigetto per i trapianti di rene. È sopravvissuto al naufragio insieme alla moglie, ex docente universitaria di ingegneria meccanica, e la loro bambina di 5 anni; ne ha persi due di 6 anni e di 9 mesi, i cui corpi non sono stati ritrovati. L'intervista completa di Mohanad Jammo pubblicata da L'Espresso: http://video.espresso.repubblica.it/tutti-i-video/left-to-die-english/1248.

65 Catia Pellegrino, allora comandante di nave Libra; Clarissa Torturo e Antonio Miniero, tenenti di vascello della sala operativa della Guardia costiera; Nicola Giannotta, comandante del Centro operativo della Marina Militare.

66 Dichiarazione del GIP Francesco Provenzano, consultabile qui: http://espresso.repubblica.it/inchieste/2017/05/23/news/naufragio-dei-bambini-ecco-perche-quegli-ufficiali-vanno-indagati-per-omicidio-1.302452.

4. Le norme che regolano l'immigrazione in Italia

Le politiche migratorie per i cittadini stranieri in Italia sono regolate dalla legge Bossi-Fini[68] del 2002, che prevede espulsioni immediate degli immigrati irregolari senza documenti e ammette i respingimenti al paese di origine in acque extraterritoriali, con conseguente rischio di accusa di reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina per chi aiuta i migranti a raggiungere l'Italia. Nel 2009, il governo Berlusconi-Maroni ha introdotto il reato di clandestinità, che contempla un'ammenda fino a diecimila euro ed è stato oggetto di numerose proposte di abrogazione durante il governo Renzi[69], ma rimane attualmente esistente.

4.1 Il sistema dell'accoglienza

Da un punto di vista fisico ed organizzativo, i migranti che entrano in Italia per vie irregolari vengono accolti nei centri per l'immigrazione, nei quali possono ricevere assistenza e cure mediche, oppure essere trattenuti in vista dell'espulsione o durante la fase di accertamento dei requisiti per la protezione internazionale. Le strutture che ospitano gli stranieri dopo il loro arrivo in Italia si dividono in tre categorie, frequentemente confuse o in alcuni casi sconosciute agli italiani. Al momento del loro arrivo, gli stranieri arrivati illegalmente vengono accolti nei Centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), distribuiti tra Lampedusa, Elmas, Otranto e Pozzallo. In questi centri vengono fornite le prime cure mediche, i migranti sono foto-segnalati e possono avanzare richiesta di protezione internazionale. In base alla loro situazione specifica, sono poi trasferiti in un centro successivo. I quattordici Centri di accoglienza (Cda)[70] si occupano della prima accoglienza allo straniero per il tempo necessario alla sua identificazione. Nel caso in cui abbia richiesto la protezione internazionale, viene invece inviato nei Centri per i richiedenti asilo (Cara), dove saranno avviate le procedure in merito. I Centri di identificazione ed espulsione (Cie)[71], infine, sono

67 Secondo le ricostruzioni, il Comando in capo della squadra navale (Cincinav) aveva ordinato a nave Libra di spostarsi dal punto in cui si trovava, nascondendosi dalle motovedette maltesi, una delle quali arriverà sul luogo del disastro soltanto alle 17.51. Parte delle intercettazioni sono consultabili qui: http://www.repubblica.it/cronaca/2017/05/13/news/il_naufragio_dei_bambini_strage_senza_colpevoli-165309112/.

68 http://www.altalex.com/documents/leggi/2009/11/02/legge-bossi-fini-modifica-alla-normativa-in-materia-di-immigrazione-e-di-asilo.

69 http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2016/06/08/abolizione-del-reato-di-immigrazione-clandestina.-che-fine-ha-fatto_4a1a8420-e0ac-4b50-b365-672bcadcea26.html.

70 I Centri di accoglienza e di accoglienza per richiedenti asilo sul territorio italiano si trovano a Gradisca d'Isonzo (Gorizia), Arcevia (Ancona), Castelnuovo di Porto (Roma), Borgo Mezzanone (Foggia), Palese (Bari), Restinco (Brindisi), Don Tonino Bello (Lecce), Località Sant'Anna (Crotone), Mineo (Catania), Pozzallo (Ragusa), Contrada Pian del Lago (Caltanissetta), Lampedusa (Agrigento), Salina Grande (Trapani), Elmas (Cagliari).

71 I Centri di identificazione ed espulsione si trovano a Torino, Roma, Bari, Caltanissetta e Trapani. Sono stati in parte sostituiti dai Centri di permanenza per il rimpatrio previsti dal decreto Minniti-Orlando.

quelle strutture in cui gli stranieri giunti in modo irregolare che non hanno i requisiti per ricevere la protezione internazionale e non ne fanno richiesta vengono trattenuti[72]. A differenza degli altri centri, gli stranieri non possono liberamente uscire. Lo scopo è quello di evitare la dispersione di chi è in via di espulsione, che potrà trattenervisi fino ad un massimo di diciotto mesi.[73]

4.2 Il decreto Minniti-Orlando

I Cie sono criticati da numerose associazioni per la tutela dei diritti umani[74], e le polemiche si sono inasprite il 12 aprile dello scorso anno, quando è stato approvato il decreto Minniti-Orlando[75], che ha previsto di sostituirli con i Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr).

Il decreto, ormai diventato legge, aveva ricevuto anche il fermo dissenso dell'Associazione studi giuridici sull'immigrazione e dell'Associazione nazionale dei magistrati[76], che lo considerano incostituzionale in molti punti. Le disposizioni Minniti-Orlando, infatti, hanno portato all'eliminazione del secondo grado di giudizio in seguito a ricorso contro un diniego di protezione, all'abolizione dell'udienza, all'estensione dei centri e al lavoro volontario per i migranti.

La perplessità di molti giuristi ed organizzazioni scaturisce dal fatto che la legge viola il diritto ad un giusto processo, il diritto di difesa e il diritto al contraddittorio.[77] Il giudice di primo grado può richiedere di ascoltare personalmente il richiedente asilo, accentuando l'arbitrarietà con cui si può godere di tale diritto.

4.3 L'approccio hotspot dell'Unione Europea

72 Asher Colombo, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, 2012, Bologna, il Mulino, pagina 118: I Cie sono stati introdotti per la prima volta in Italia nel 1998 dalla legge Turco-Napolitano, erano sette in tutta Italia per un totale di mille posti, e allora si chiamavano "Centri di permanenza temporanea e assistenza" (Cpta).

73 Nel 2014 i giorni di permanenza sono stati in media 55 a Bari, 24 a Caltanissetta, 32 a Roma e a Torino e 50 a Trapani.

74 Tra le quali Arci, Acli, Fondazione Migrantes, Baobab, Asgi, Medici senza frontiere, Cgil, A buon diritto, Radicali italiani, Sinistra italiana. https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/04/12/decreto-minniti-orlando-legge.

75 Il decreto porta rispettivamente il nome del Ministro dell'Interno e del Ministro della Giustizia del governo Gentiloni.Consultabile qui: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg.

76 L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione è formata da avvocati, giuristi, studenti, enti pubblici e privati creata per diffondere la normativa vigente in tema d'immigrazione e con il fine di radicare sul territorio italiano una cultura di integrazione. https://www.asgi.it/chi-siamo/.All'Associazione Nazionale Magistrati, fondata nel 1909, partecipa il 90% circa dei magistrati italiani, con l'intenzione di tutelare i valori costituzionali e l'indipendenza della magistratura. https://www.asgi.it/chi-siamo/.

77 Principio riconosciuto nell'art. 111 della Costituzione che garantisce il diritto di difesa e la parità tra le parti.

Oltre ai centri di accoglienza appena citati previsti dal sistema italiano, la Commissione Europea ha spinto Italia e Grecia ad allestire i cosiddetti "hotspot"[78]. Si tratta di centri attrezzati per l'identificazione dei migranti e per l'individuazione di chi ha diritto allo status di profugo, per una quota dei quali sarebbe previsto il ricollocamento in altri Stati membri. Concretamente, però, a fine settembre 2016 erano state spostate soltanto 1196 persone su 131.000 arrivi.[79] Queste cifre tanto elevate sono incompatibili con la capienza di 1600 posti dei quattro hotspot attivi sul territorio italiano e Bruxelles ha recentemente introdotto il concetto di "hotspot mobile" per condurre tutte le operazioni necessarie nei porti dove avvengono gli sbarchi che non dispongano di hotspot stabili.

La mano ferma del Consiglio Europeo sulla necessità di svolgere tutte le procedure di controllo sanitario, foto-segnalamento, rilievi dattiloscopici e registrazione dei dati personali deriva probabilmente dal fatto che per diversi anni l'Italia non ha avuto risultati positivi nella registrazione di chi arrivava sul suo territorio. Tra il 2013 e il 2015 decine di migliaia di siriani ed eritrei, in particolare, si sono spostati in un altro paese membro dopo essere passati per l'Italia senza lasciare traccia.[80] In seguito all'adozione del sistema di hotspot, invece, i tassi di rilevamento delle impronte digitali hanno quasi raggiunto il 100% negli ultimi sbarchi.[81]

5. Per l'Europa, la prossima a destra

L'Unione Europea, finora, non ha avanzato direttive mirate alla creazione di un sistema coraggioso e comune per fornire vie di accesso sicure alle persone in cerca di protezione umanitaria. Infatti, a

78 Le strutture sono gestite dalla polizia locale, con l'aiuto dei funzionari delle agenzie per il diritto d'asilo (Easo), per il controllo delle frontiere (Frontex), di cooperazione di polizia (Europol) e giudiziaria (Eurojust).

79 Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sesto rapporto sulla ricollocazione e il reinsediamento, 28 settembre 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposalimplementation-package/docs/20160928/sixth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf Unhcr, Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean/Italy, http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105.

80 Nel 2014, 502 siriani e 474 eritrei hanno chiesto protezione internazionale in Italia, a fronte di un totale 42.323 siriani e 34.329 eritrei che erano sbarcati durante l'anno. Ugualmente nel 2015, 729 eritrei e 497 siriani hanno fatto richiesta di protezione internazionale in Italia, a fronte di un totale di 39.162 eritrei e 7448 siriani sbarcati in Italia nello stesso anno. Dati: Ministero dell'Interno italiano, Dati asilo 2014-2015, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf, Unhcr, Italy – Sea arrivals update #5, gennaio 2016, http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=755, e Iom, Migrant Arrivals by Sea in Italy Top 170,000 in 2014, 16 gennaio 2015, https://www.iom.int/news/migrant-arrivals-sea-italy-top-170000-2014.

81 Commissione europea, Italia - Relazione sullo stato dei lavori, Allegata alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, 10 febbraio 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-.implementationpackage/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_03_it.pdf.

partire dal 2015[82], la Commissione ha indirizzato le sue politiche soprattutto verso la tutela delle frontiere e il rimpatrio dei migranti irregolari. L'avversione nei confronti dei migranti unisce i partiti della destra europea, estrema e non, che li ha resi il suo capro espiatorio e li ha posti come problema cruciale nelle campagne elettorali: è il caso, per citare soltanto alcuni nomi, di Victor Orbán, Marine Le Pen, Nigel Farage, Giorgia Meloni e Matteo Salvini. Tuttavia, all'interno del macro-gruppo della destra confluiscono partiti diversi, alcuni con posizioni dichiaratamente fasciste, come Casapound, Movimento Sociale, Forza Nuova e Fronte sociale nazionale in Italia; Republikaner e Npd[83] in Germania; UKIP[84] nel Regno Unito; Alba Dorata[85] in Grecia; Jobbik[86] in Ungheria; Vlaams Belang[87] in Belgio.

La destra europea inneggia alla difesa dell'identità nazionale, alla lotta all'islamizzazione "forzata"[88], allo "stop invasione"[89] dei profughi. I valori stessi dell'Unione iniziano a vacillare, come emerge soprattutto dalle già analizzate politiche migratorie adottate negli ultimi anni, con un panorama che registra negli Stati membri un irrigidimento sempre maggiore nei confronti dei rifugiati. In Svizzera, ad esempio, durante la campagna elettorale del 2015, il 46% degli intervistati

82 Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Agenda europea sulla migrazione, 13 maggio 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background.

83 Il Partito Nazionaldemocratico di Germania (Npd) è il principale partito di estrema destra tedesca, di marcata matrice neonazista. La Corte Costituzionale per due volte ne ha respinto l'eliminazione, dichiarando che il partito non è sufficientemente diffuso da tradurre in pratica i suoi scopi anticostituzionali, e che quindi non costituisce un rischio per l'ordinamento democratico. http://www.lastampa.it/2017/01/17/esteri/partito-dei-neonazisti-al-bando-la- germania-ci-riprova-GoLSBruNjNa4HXxf5eigSL/pagina.html. Dal 2011, l'Unione Popolare Tedesca (Dvu) è confluita nel Partito Nazionaldemocratico.

84 Il Partito per l'Indipendenza del Regno Unito (UK Independence Party), fondato nel 1993 e guidato da Nigel Farage, è il partito dei populisti euroscettici britannici. http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/ukip.html.

85 Alba Dorata è un partito neonazista greco, considerato tra i più pericolosi in Europa, in Parlamento per la prima volta nel 2012. Questo il racconto di Angélique Kouronis, che ha realizzato un documentario della sua esperienza come infiltrata: https://news.vice.com/it/article/alba-dorata-grecia-cinque-anni-infiltrata.

86 Il Partito per un'Ungheria Migliore (Jobbik Magyarországért Mozgalo), fondato nel 2003, è il terzo partito ungherese.

87 Il partito Vlaams Belang (letteralmente, "interesse fiammingo") è nato in seguito allo scioglimento del Vlaams Blok, dovuto ad una condanna per la violazione della legge belga sul razzismo e sulla xenofobia nel novembre del 2004, periodo in cui i sondaggi lo indicavano come il maggior partito belga. http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3994867.stm.

88 Secondo Giorgia Meloni, i flussi migratori stanno "causando l'islamizzazione forzata dell'occidente": http://www.giorgiameloni.it/2017/08/29/no-islamizzazione-forzata-europa/.

89 Slogan della campagna elettorale della Lega: https://www.leganord.org/stopinvasione.

dall'istituto gfs.bern[90] considerava quello delle migrazioni il "problema più urgente" da affrontare, pur avendo subito un lieve aumento, pari al 20%, delle richieste di asilo rispetto al resto dell'Europa, in cui erano invece aumentate del 70%. Anche in Polonia la questione dei profughi è stata protagonista delle elezioni politiche del 2015, in particolare dal partito Diritto e Giustizia (Pis), il cui presidente Jarosław Kaczyński ha evidenziato il

> serio pericolo che si metta in atto un processo irreversibile […]: prima il numero di stranieri crescerà a dismisura, poi dichiareranno di non voler rispettare le nostre leggi e le nostre tradizioni, poi imporranno la loro sensibilità e le loro esigenze in ambiti diversi, e lo faranno in modo aggressivo e violento.[91]

Ma in Polonia serpeggiano posizioni ancora più radicali, come quella del Knp (Congresso della nuova destra), che dal 2014 è in Parlamento. Uno dei punti fondamentali del programma è, anche in questo caso, l'urgenza di un muro che freni l'ondata dei migranti; intenzione paradossale, se si considera che la Polonia ha accolto un numero di profughi provenienti dall'Italia o dalla Grecia pari a zero nel 2015.[92]

Anche l'Austria, nel 2017, ha premiato le politiche anti-immigrazione, eleggendo il leader di centro-destra del Partito Popolare austriaco Sebastian Kurz, che ha formato una coalizione con il Partito della Libertà, di estrema destra. Nella campagna elettorale, entrambe le fazioni politiche hanno promesso di arginare il problema dell'immigrazione impedendo l'arrivo di altri profughi e limitando gli aiuti forniti anche ai rifugiati regolarmente riconosciuti come tali.[93] Così facendo,

---

90 L'istituto di statistica svizzero è specializzato soprattutto in due tipi di sondaggi, legati alla politica e alla comunicazione. http://www.gfsbern.ch/en-us/Competences/Methods-Survey.

91 Sono le parole scritte sul sito internet del Pis dal presidente: https://www.internazionale.it/reportage/2015/10/24/europa-destra-migranti.

92 L'Unione Europea ha sanzionato la Polonia a causa della poca solidarietà mostrata in occasione della crisi migratoria attuale. Secondo l'ex ministro degli Esteri Witold Waszczykowski, è un errore e "i fondi UE non dovrebbero essere oggetto di ricatto nel dialogo sui migranti". http://www.repubblica.it/esteri/2016/03/02/news/waszczykowski_profughi_l_ue_non_ricatti_la_polonia_-134637549/. Anche Ungheria e Repubblica Ceca subiranno le stesse conseguenze, stando alla decisione della Commissione Europea. In particolare, il commissario agli Affari Interni Dimitris Avramopoulos ha affermato che "l'UE è basata sulla solidarietà e la condivisione delle responsabilità", quindi "non si possono lasciare da soli gli Stati membri che rappresentano la porta d'ingresso in Europa". A detta del commissario, "i ricollocamenti sono un obbligo giuridico, non una scelta". https://www.corriere.it/esteri/17_giugno_13/migranti-ricollocamento-profughi-sanzioni-ue-polonia-ungheria-rep-ceca-b9ddc990-503e-11e7-a437-ba458a65274a.shtml.

93 Articolo del Telegraph "Austria's far-right to enter government after coalition deal" del 16 dicembre 2017: "Kurz's party won the election with a hard line on immigration that ofter overlapped with the Freedom Party's. […] In 2015, many voters felt their country was overrun, and both parties have pledged to prevend a repeat of that influx. They have pledged to restrict new arrivals' access to many social services for their first five years in the country and to provide recognised refugees with only a light version of regular benefits for five years". https://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/16/austrias-sebastian-kurz-strikes-deal-bring-far-right-government/.

l'Austria si allinea alle posizioni di Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria, paesi contrari al sistema delle quote[94] che hanno adottato misure molto dure nei confronti dei migranti.

Nemmeno la Germania risulta immune a questa tendenza, dato che nel settembre del 2017 l'AfD (Alternativa per la Germania) è entrato al Bundestag per la prima volta. La diffusione di slogan contro i migranti ha caratterizzato anche questa tornata elettorale ed è arrivata perfino a tradursi in azioni violente: ne è un esempio l'aggressione contro la candidata sindaco di Colonia, Henriette Reker, accoltellata da un uomo dal passato neonazista, che ha dichiarato che "Reker e Merkel sommergono la Germania di profughi". Due giorni dopo, comunque, la manifestazione del movimento xenofobo e anti Islam Pegida[95] contava 15mila partecipanti.

Marine Le Pen è stata sconfitta in Francia nel maggio del 2017, raggiungendo però un risultato mai visto per il Front National[96], votato da oltre dieci milioni di persone, con un programma che prevedeva l'abolizione dello *ius soli* e del ricongiungimento familiare per i migranti, nonché un tetto massimo di diecimila profughi.[97] In merito alle elezioni dello scorso marzo in Italia, Marine Le Pen ha espresso la sua soddisfazione, scrivendo su Twitter che "l'avanzata spettacolare della Lega guidata dall'amico e alleato Matteo Salvini è una nuova tappa del risveglio dei popoli". Nigel Farage, invece, si è congratulato con il Movimento 5 Stelle, sottolineando positivamente "l'enorme impennata dei partiti euroscettici e anti-establishment in Italia" e dichiarando che "le scelte dell'Unione sull'immigrazione stanno portando ad un grande risentimento e ne determineranno la fine".[98]

---

94 Il primo ministro slovacco Peter Pellegrini ha dichiarato ad aprile che la Slovacchia nega la possibilità di aderire alle quote obbligatorie, ma ha anche affermato di essere disposto a trovare un consenso. http://www.ansa.it/nuova_europa/it/notizie/rubriche/altrenews/2018/04/13/slovacchia-juncker-entro-giugno-accordo-sui-migranti_a624ec7f-9b50-4d1d-95ad-6bc0de2ffc5e.html.

95 Il nome del movimento tedesco significa letteralmente "Patrioti europei contro l'islamizzazione dell'Occidente" e il leader Lutz Bachmann sui social network ha definito i rifugiati come "animali" e "feccia". https://www.internazionale.it/notizie/2015/01/21/si-dimette-il-leader-del-movimento-pegida-dopo.

96 Al Congresso del partito a Lille nel mese di marzo, Marine Le Pen ha proposto di modificare il nome in "Rassemblement National", poiché "per molti la parola 'front' rappresenta un freno psicologico". http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2018/03/11/fn-diventa-rassemblement-national_eef87631-41b4-44e7-813f-3f53b30efcfc.html.

97 Il programma del Front National prevedeva anche, ad esempio, di negoziare con l'Unione Europea il recupero della piena sovranità monetaria con l'abbandono dell'euro, la sospensione degli accordi di Schengen, il referendum per l'uscita dall'UE e servizio militare di tre mesi.

98 Numerosi leader della destra in Europa hanno esultato per i risultati elettorali di marzo in Italia: http://www.repubblica.it/esteri/2018/03/05/news/elezioni_italia_esulta_destra_europea_salvini_le_pen-190486076/.

La Svezia sembrerebbe costituire un'eccezione, essendo uno dei paesi più ospitali dell'Unione nei confronti dei rifugiati. L'ex primo ministro Fredrik Reinfeldt[99] ha dichiarato, prima delle elezioni del 2014:

> imploro il popolo svedese di avere pazienza e di aprire il cuore di fronte a persone in grande difficoltà, le cui vite sono minacciate. Mostrate loro la vostra apertura e la vostra tolleranza.[100]

Gli svedesi hanno dato nuovamente prova della loro tolleranza, ma il partito xenofobo e antieuropeo Sveriges Demokraterna ha più che raddoppiato i voti (dal 5,7l 12,9%, secondo La Repubblica), dimostrando che i nazionalismi iniziano ad affondare le loro radici anche dove finora si è intrapresa la strada dell'accoglienza.

Il terzo mandato recentemente[101] ottenuto da Viktor Orbán in Ungheria ha segnato un dato storico per la democrazia postcomunista ed è percepito come un modello per altri movimenti sovranisti europei, con i suoi toni xenofobi e sovranisti:

> proteggere l'indipendenza dell'Ungheria e la sua sovranità nazionale. Difendere i confini con un muro è una necessità. […] L'irresponsabilità è il marchio di quei paesi europei che diffondono la promessa di una vita migliore ai migranti.[102]

La prima dichiarazione esplicita di separazione dai principi della democrazia liberale è stata pronunciata proprio da Orbán, che ha affermato la necessità di "abbandonare i metodi e i principi liberali" per costruire "uno Stato volutamente illiberale"[103]. Le misure che ha poi adottato sono state coerenti con tali posizioni, dalla costruzione di muri alla riduzione della libertà d'informazione[104], richiamando il nazionalismo in ogni sua variante[105].

Secondo il politologo Yves Meny e il sociologo Ilvo Diamanti, è fondamentale intervenire per difendere i valori europei, sempre più fragili di fronte ai partiti sovranisti e populisti che si nutrono delle critiche alla democrazia[106].

---

99 Leader del centrodestra, è stato primo ministro della Svezia dal 2006 al 2014.

100 https://www.internazionale.it/opinione/gwynne-dyer/2015/01/07/i-limiti-dell-accoglienza.

101 Le elezioni si sono tenute domenica 8 aprile 2018.

102 Citazioni riportate nell'articolo di Repubblica del 10 aprile 2018 "Orbán fa paura all'Ue": http://www.italypost.it/orban-paura-alla-ue-forza-ai-sovranisti-berlino-stoccolma/.

103 In un discorso pronunciato nel luglio del 2016, il presidente ungherese ha annunciato la fine del modello democratico occidentale con queste parole, riportate a pagina 27 in *Democrazie senza memoria*.

104 Il Parlamento ungherese ha approvato nel 2015 una legge che prevede che la redazione delle notizie debba rispondere all'agenzia di stampa nazionale, finanziata dallo Stato, e che "articoli non equilibrati politicamente" o "nel caso di violazioni dell'interesse pubblico" giornali e siti internet possano essere sanzionati.

105 Luciano Violante, *Democrazie senza memoria*, Torino, Giulio Einaudi Editore, pagina 28.

Molti degli attuali sistemi democratici in tutto il mondo si rivelano in crisi[107]: sempre più politici si definiscono antisistema, basti pensare a Erdoğan, Trump e Orbán. Secondo il direttore generale di Amnesty International Salil Shetty, "la loro agenda è deleteria: perseguita, usa come capri espiatori e disumanizza interi gruppi di persone[108]".

Gli equilibri in democrazia sono mobili per definizione e i sistemi politici devono adeguarsi ai cambiamenti. Esistono figure politiche particolarmente abili "nell'intercettare la delusione di settori sociali che […] chiedono soluzioni alle contraddizioni poste dal vivere 'qui ed ora'[109]". Si presentano come gli unici rappresentanti del popolo, ed è anche questo richiamo costante al "popolo" che fa scattare l'accusa di populismo, un'etichetta dai molti significati: è, ad esempio, il modo di riferirsi a quelle forze politiche che si avvalgono di proposte semplici, ma spesso irrealizzabili o non definitive, che vanno incontro alle richieste di una grande parte dei cittadini. In particolare, oggi rispondono con forza alla presenza di extracomunitari, sempre più soggetti a discriminazione, anche se nelle grandi città tale avversione si manifesta in misura molto minore, e in generale sembra che in queste zone il consenso ai populisti sia più contenuto: ne è una prova il fatto che Hillary Clinton abbia vinto a New York, Boston, Philadelphia e San Francisco, e che nel referendum sui poteri di Erdoğan dell'aprile 2017[110] abbia prevalso il no a Istanbul, Ankara e Smirne. Inoltre, in occasione del referendum per l'uscita dalla Gran Bretagna dall'Unione, in cui il tema dell'immigrazione occupava un ruolo centrale, il *leave* ha trionfato nelle campagne, mentre nelle città si è imposto il *remain*, nonostante registrino una presenza di stranieri nettamente superiore[111]. Tuttavia, in queste situazioni, più dei fatti conta la percezione dei fatti stessi, e quindi si fa strada quel tipo di politica che si fonda su un'idea di divisione, definita da Salil Shetty come la politica del "noi contro di loro".

---

106 Opinioni espresse nell'articolo riportato nella nota precedente.

107 Luciano Violante, *Democrazie senza memoria*, Torino, Giulio Einaudi Editore, pagina 4: "soltanto il 40% della popolazione mondiale vive in regimi stabilmente democratici, il 24% in regimi semidemocratici e il 36% in regimi per nulla democratici. Amnesty International conferma l'arretramento: 113 paesi hanno imposto arbitrarie restrizioni alla libertà di stampa; almeno 156 difensori dei diritti umani sono stati uccisi o sono morti in carcere; 61 paesi hanno incarcerato persone che esercitavano i loro diritti".

108 Dichiarazioni del direttore generale di Amnesty International, Salil Shetty, rilasciate in merito alla pubblicazione del rapporto 2016-2017, il cui riassunto è consultabile qui: https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2016-2017/introduzione-al-rapporto-annuale-2016-2017/.

109 Renzo Guolo, Identità e paura: gli italiani e l'immigrazione, 2010, Udine, Forum, pagina 15.

110 Il referedum si è tenuto il 16 aprile 2017 e la vittoria del sì ne ha fatto derivare un aumento notevole dei poteri del Presidente della Repubblica e, parallelamente, una diminuzione di quelli del Parlamento. Inoltre, la riforma prevede la sparizione della figura del premier e la concentrazione del potere esecutivo nelle mani del Presidente della Repubblica. Il riassunto delle conseguenze del referendum è consultabile qui: http://www.repubblica.it/esteri/2017/04/16/news/turchia_cosa_prevede_la_riforma_costituzionale_di_erdogan-163169397/.

111 Luciano Violante, *Democrazie senza memoria*, 2017, Torino, Giulio Einaudi Editore, pagina 18.

5.1 Come sono percepiti i migranti in Italia: risorsa o minaccia?

Secondo numerosi studi[112], gli italiani informati riguardo al tema migratorio sono la minoranza e questo dato costituisce un punto critico perché la disinformazione è direttamente proporzionale alla chiusura verso gli stranieri. Infatti, da tutte le analisi condotte emerge che quanto più si conosce il fenomeno tanto inferiore risulta essere il sentimento di ostilità.

La rilevazione del Community Media Research[113], ad esempio, rileva che solo un terzo degli italiani sa quanti sono i migranti regolarmente residenti in Italia e qual è la religione più diffusa fra di loro. La risposta al primo quesito è oltre cinque milioni[114], secondo l'Istat, e la fede più professata è quella cristiana (pari al 56%). Soltanto il 13,7% degli italiani ha risposto correttamente a queste due domande; un livello così basso di conoscenza del fenomeno, naturalmente, influenza gli orientamenti e le opinioni in senso negativo. Se non altro, i dati dell'Eurobarometro dimostrano che si è consapevoli di essere disinformati: su un campione di oltre 28mila interviste in Europa, il 46% si considera "abbastanza male informato" e il 15% "per niente informato", e in Italia il panorama varia rispettivamente di due e un punto percentuali[115]. Ciò nonostante, un'elevata porzione della popolazione italiana, rispetto a quella europea, avverte gli stranieri come un problema: per il 63% sono un peso per il nostro sistema di welfare, per il 75% peggiorano i problemi legati alla criminalità (la cifra scende al 55% per la media europea), per il 55% hanno un impatto negativo sull'economia e per il 58% sottraggono posti di lavoro[116].

Lo studio del Community Media Research mette in luce anche in che modo è cambiata la percezione degli italiani verso gli extracomunitari dal 2013 ad oggi: è calata l'idea che favoriscano l'apertura culturale (dal 73% al 59%) e che siano una risorsa per l'economia (dal 72,5% al 57,2%), mentre è aumentata la convinzione che costituiscano una minaccia per la sicurezza, per l'occupazione e per le nostre tradizioni (tutte queste voci superano il 30%). Sommando i risultati, emerge, poi, che chi possiede un titolo di studio superiore e le generazioni più giovani tendono ad essere più accoglienti e costituiscono quasi il 54% della popolazione. Al contrario, chi ha un titolo

112 Si prendono qui come esempio i sondaggi di Demos, dell'Eurobarometro, del Community Media Research per La Stampa e dell'SWG.

113 Il Community Media Research ha realizzato l'indagine LaST (Laboratorio sulla Società e il Territorio) in Italia dal 9 al 16 ottobre 2017, su un campione rappresentativo della popolazione residente pari a 1.561 persone con età superiore ai 18 anni. Il sondaggio completo è consultabile qui: https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/1635f44ed30938c3?projector=1&messagePartId=0.1.

114 Pari, quindi, all'8,3% dei residenti a livello nazionale (al 10,6% al Centro-Nord e al 4% nel Mezzogiorno).

115 L'indagine dell'Eurobarometro è stata condotta dal 21 al 30 ottobre 2017 su un campione di 28.080 europei, di cui 1.025 italiani. Il sondaggio completo è consultabile qui: file:///E:/Erasmus+%20Mobility%20for%20traineeship/Integrazione%20eurobarometro2.pdf.

116 TNS opinion, Commissione Europea, *Integration of immigrants in the European Union*, aprile 2018, da pagina 209 a 214. Il sondaggio completo è consultabile qui: file:///E:/Erasmus+%20Mobility%20for%20traineeship/Integrazione%20eurobarometro.pdf.

di studio inferiore, chi è disoccupato e le generazioni più adulte manifestano posizioni più chiuse. Il sondaggio SWG[117] pubblicato il 21 maggio 2018 conferma questa divisione nella società: il 30% degli anziani denuncia gli immigrati come terzo fattore che li spaventa maggiormente e le fasce medio-basse li collocano al secondo posto tra gli errori del sistema attuale[118]. Demos & Pi, infine, svolge un'ulteriore associazione, accostando la paura verso lo straniero all'orientamento politico degli oltre 1300 intervistati e i dati della rilevazione del novembre del 2017 non si discostano da quanto analizzato finora: la convinzione che lo straniero sia un pericolo per l'ordine pubblico è stata sostenuta dal 78% degli elettori della Lega, dal 60% di Forza Italia, dal 38% del Movimento 5 Stelle e dal 16% del Partito Democratico[119].

È anche per l'effetto di "attivi imprenditori politici della xenofobia", quindi, che dilaga la paura di perdere la propria identità culturale, in particolare sotto la minaccia della presenza islamica in Europa[120], e che si è "forgiato un immaginario collettivo destinato a sedimentare un blocco sociale, culturale e politico decisamente ostile all'immigrazione[121]". Spesso i migranti vengono percepiti come troppi e troppo diversi, e frequentemente loro presenza è considerata come una minaccia per il confine che separa "noi" da "loro": la loro volontà di mantenere le tradizioni, il loro modo di parlare, le loro necessità, la loro religione. Infatti, quest'ultimo è uno degli elementi che più spaventa gli europei, in quanto un'ampia parte dei profughi del mondo è musulmana (provenienti, per esempio, da Siria, Iraq, Yemen, Afghanistan, Libia) e il tasso di natalità tra gli immigrati dei paesi mediorientali è generalmente ben più alto di quello della popolazione europea[122]; questo implica che, se le migrazioni attuali dovessero continuare, la popolazione musulmana in Europa aumenterebbe. Il tema della religione è alla radice degli eventi che si stanno verificando a Sesto San Giovanni[123], in provincia di Milano, dove dopo settantadue anni di ininterrotta amministrazione di

117 L'agenzia SWG è stata fondata a Trieste nel 1981 e si occupa di realizzare ricerche di opinione, di mercato, istituzionali e osservatori, analizzando le dinamiche della politica, della società e del mercato.

118 L'indagine è stata condotta tra il 9 e il 10 maggio 2018 su un campione di mille persone con età superiore ai 18 anni. Il sondaggio completo è consultabile qui: https://www.termometropolitico.it/1303826_sondaggi-politici-swg-ceti.html.

119 L'indagine è stata realizzata tra il 7 e il 9 novembre 2017 da Demos & Pi per Repubblica. Il campione è pari a 1317 persone dai 15 anni di età. Il sondaggio completo è consultabile qui: http://www.demos.it/a01352.php.

120 Frank Tétart, *Il mondo nel 2018 in 200 mappe. Atlante geopolitico*, 2017, Gorizia, Libreria Editrice Goriziana, da pagina 164 a pagina 170.

121 Renzo Guolo, *Identità e paura: gli italiani e l'immigrazione*, 2010, Udine, Forum, pagina 14 e 15.

122 La natalità europea è pari a circa 1,5 figli, mentre quella dell'Africa a 4,7 figli. Stefano Allievi, *Immigrazione: cambiare tutto*, 2018, Bari-Roma, Laterza, pagina 9.

123 Il 23 dicembre 2016 a Sesto San Giovanni è stato ucciso dagli agenti di polizia Anis Amri, tunisino responsabile della strage del mercatino natalizio di Berlino: http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/12/23/news/sparatoria_sesto_san_giovanni-154711759/.

sinistra, si sono insediate Lega e Forza Italia con il sindaco Roberto Di Stefano. Alla popolazione islamica residente è stato revocato[124] il permesso per la costruzione di una moschea perché, a detta del sindaco, questo contribuirebbe a creare una "zona ghetto":

> se cominciamo così, domani ci chiederanno una squadra di calcio musulmana, una scuola musulmana, una piscina musulmana. Il contrario di integrazione[125].

Nel documentario "La difesa della razza", Gad Lerner ascolta le opinioni dure di alcuni cittadini fermamente contrari alla costruzione del luogo di culto, secondo cui "i selvaggi rimarranno sempre selvaggi", "meglio le mosche delle moschee", "ormai siamo diventati noi gli extracomunitari, perché chi comanda sono loro"; il sindaco giustifica queste dichiarazioni perché i sestesi temono che "nelle moschee si infiltrino persone pericolose"[126].

L'esempio emblematico di Sesto San Giovanni è sintomo di un clima sociale molto teso e instabile che non riesce ad inglobare gli stranieri come componente strutturale della comunità. Al contrario, il disinteresse verso gli immigrati rispecchia la convinzione che essi siano destinati a rimanere stranieri, collocando la società autoctona e i migranti in due linee parallele che, per definizione, non si incontrano. Si tratta di una tendenza testimoniata a livello nazionale, per esempio, dalla difesa dello *ius sanguinis*, che sbarra l'accesso alla cittadinanza non soltanto a chi risiede nel territorio italiano da poco tempo, ma anche a chi vi nasce[127]. Un altro caso, altrettanto desolante, è quello del criterio di erogazione dei servizi in alcune regioni che non considerano tanto il reddito, quanto la durata della residenza in un determinato luogo. In Veneto, infatti, nel febbraio del 2017[128] è stata approvata una legge che attribuiva la precedenza per l'accesso agli asili nido pubblici a chi poteva dimostrare di risiedere da almeno quindici anni sul territorio della regione. Tale legge è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale il 25 maggio 2018, perché in contrasto con il principio di uguaglianza e perché non sussiste "alcuna ragionevole correlazione tra la residenza prolungata in Veneto e le situazioni di bisogno o di disagio"[129].

5.2 A confronto con la Germania, il paese europeo delle migrazioni

Angela Merkel ha annunciato così l'apertura delle frontiere tedesche nell'agosto 2015[130], in seguito alla già citata decisione di sospendere la Convenzione di Dublino:

124 Il permesso era stato concesso dalla giunta di sinistra guidata da Monica Chiottò.

125 Internazionale, 4 maggio 2018, *La vita degli immigrati dove governa la destra*, pagina 35.

126 La difesa della razza, minuto 11:07: https://www.raiplay.it/video/2018/04/La-difesa-della-razza-524454b2-a7d5-40fc-b58a-78d27fb58b8c.html

127 Renzo Guolo, *Identità e paura: gli italiani e l'immigrazione*, 2010, Udine, Forum, pagina 36.

128 http://italians.corriere.it/2017/02/20/51687/.

129 http://www.repubblica.it/cronaca/2018/05/25/news/bambini_all_asilo_incostituzionale_la_legge_veneta-197326609/.

> ciò che i tedeschi hanno costruito nel tempo è tutto quello che sogna chi nella vita ha conosciuto la guerra e la persecuzione[131].

L'arrivo di circa un milione e mezzo di profughi dal 2015[132], tuttavia, ha messo a dura prova il modello di accoglienza tedesco: da un punto di vista pratico, infatti, nel 2015 l'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati (BAMF) è riuscito ad esaminare meno di 300mila domande di asilo, mentre 700mila rimanevano in attesa di una decisione. Per poter rispondere celermente alle richieste di protezione, si stima che bisognerebbe esaminare seimila casi al giorno, impiegando quasi settemila impiegati, mentre realmente sono valutati duemila casi da circa mille impiegati[133]. Da un punto di vista sociale, invece, il 48% della popolazione ritiene che l'integrazione non abbia successo[134]. Anche in Germania, la confusione dilaga e ne è un indizio la diffusione della teoria della "sostituzione etnica", secondo cui Angela Merkel starebbe pianificando di rimpiazzare la popolazione locale[135]: l'Ufficio federale di Statistica ha rilevato che il 23% degli 82 milioni di tedeschi ha origine straniera e, pur con 280mila tedeschi che hanno lasciato il paese nel 2016, la popolazione totale risulta aumentata di 500mila persone, come conseguenza delle migrazioni[136]. Al di là di queste teorie forzate, in gran parte del paese si avverte un malessere legato all'identità, perché i tedeschi temono di essere privati dagli stranieri della loro *Heimat*, cioè della sensazione di essere a casa, quando, per esempio, questi occupano spazi prima frequentati dai residenti: ad Amburgo, il centro islamico Al Nour ha avviato la trasformazione di una chiesa abbandonata da più di sedici anni in una moschea[137], e ogni grande città tedesca ne conta oggi almeno una (come Hannover, Francoforte e Monaco).

---

130 Il 21 agosto del 2015, l'Ufficio federale per le migrazioni e i rifugiati (BAMF) ha sospeso le procedure previste dal sistema di Dublino per quanto riguardava i profughi siriani. Allora la Germania si stava apprestando a ricevere 800mila domande di asilo: http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians.

131 Il video della conferenza stampa in cui Angela Merkel ha pronunciato queste parole: https://www.youtube.com/watch?v=5eXc5Sc_rnY.

132 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

133 www.spiegel.de*, 5 febbraio 2016, Asylanträge beim Bamf: 280.000 Fälle entschieden, mehr als 670.000 offen*. http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-bamf-will-300-post-beamte-als-asylentscheider-einstellen-a-1078491.html.

134 Il campione dell'indagine dell'Eurobarometro è pari a 1.554 intervistati. Il sondaggio completo è consultabile qui: file:///C:/Users/Serena/Desktop/ebs_469_fact_de_de.pdf.

135 Internazionale, 18 maggio 2018, *La Germania cambia volto*, pagina 49.

136 Più precisamente, il 38% dei bambini ha origine straniera, mentre per gli anziani il dato scende ad un decimo. https://voiceofeurope.com/2018/03/the-replacement-of-germans-by-migrants-is-near-record-high-and-thats-bad-news/.

La difficoltà di integrazione della componente musulmana è riscontrabile nei dati di un sondaggio dell'istituto Forsa[138], secondo cui un tedesco su quattro ammette che gli islamici "fanno paura"; ma si ritrova un messaggio di divisione anche nelle parole dello stesso ministro dell'Interno Horst Seehofer, che ha dichiarato che l'islam "non appartiene alla Germania" e ha denunciato che nell'ultimo anno ci sono state almeno 950 aggressioni contro i musulmani e le moschee, sotto forma di espressioni di odio su internet, di lettere minatorie e scritte naziste sui muri[139]. Ciò nonostante, la migrazione si rivela fondamentale per la popolazione del paese: dallo scenario proposto da Eurostat, emerge che in un'Europa senza migrazioni la Germania perderebbe il 27% dei suoi abitanti nei prossimi vent'anni[140].

6. Conclusione

Le migrazioni vengono frequentemente considerate come una minaccia a causa dei cambiamenti della composizione etnica, linguistica e religiosa che possono scatenare, e quelle "illegali", "irregolari" o "clandestine" rappresentano una delle maggiori preoccupazioni della popolazione europea e, di conseguenza, dei suoi politici. Tuttavia, ci sono Stati i cui passaporti non permettono di spostarsi liberamente nel mondo: per esempio, gli afghani possono viaggiare senza visto soltanto in 23 paesi, i pakistani in 25 e i siriani in 29, a fronte dei 161 Stati accessibili senza visto per italiani, francesi e spagnoli[141]. Non esistendo per alcuni migranti altre vie percorribili, dunque, non c'è da stupirsi che si muovano "nell'unico modo possibile, ossia illegalmente"[142]. La presenza straniera irregolare è progressivamente diventata il bersaglio di accese campagne elettorali e di proposte di legge, tanto che la produzione normativa sull'immigrazione costituisce uno dei settori legislativi più dinamici[143]. Ci sono molti casi, però, in cui le misure adottate mirano a tamponare il problema, senza puntare alla radice: basti pensare ai campi dei lavoratori stagionali in Sicilia, in Basilicata e in Puglia che vengono rasi al suolo senza individuare prima un luogo sicuro in cui trasferire quelle persone[144]. Si eliminano gli effetti dello sfruttamento dei migranti, pagati anche due

137 https://www.nytimes.com/2015/07/24/world/europe/as-german-church-becomes-mosque-neighbors-start-to-shed-unease.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&module=photo-spot-region&region=top-news&WT.nav=top-news&_r=0&login=facebook.

138 Istituto per ricerca sociale e analisi statistica, fondato nel 1984 a Colonia. https://www.forsa.de/.

139 Internazionale, 18 maggio 2018, *La Germania cambia volto*, pagina 51.

140 Cristina Giudici e Catherine Wihtol de Wenden, *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche di accoglienza*, 2016, Milano, FrancoAngeli, pagina 61.

141 https://www.passportindex.org/byRank.php.

142 Stefano Allievi, *Immigrazione: cambiare tutto*, 2018, Bari, Laterza, pagina XII dell'Introduzione.

143 Asher Colombo, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, 2012, Bologna, il Mulino, pagina 160.

euro all'ora, e si tolgono dalla vista gli accampamenti in cui vivono, ma non si considerano le cause e non si raggiungono soluzioni a lungo termine.

Le stime sul numero di stranieri irregolari presenti o entrati sul territorio italiano sono naturalmente approssimative, ma indipendentemente dalla loro attendibilità suscitano una forte eco sull'opinione pubblica e accrescono la confusione che domina il campo dei dati effettivi sull'immigrazione[145]. Indubbiamente, tuttavia, i numeri sono talmente elevati che l'Unione e le istituzioni statali hanno deciso di adottare misure straordinarie per controllare l'immigrazione e questo aspetto costituisce un'altra delle storture del sistema vigente: è estremamente complesso valutare se davvero ragazzi con scarse risorse economiche e provenienti da un paese in cui molte delle loro libertà sono limitate, che sia il Marocco, l'Egitto o l'Algeria, abbiano meno diritto ad entrare in uno degli Stati europei rispetto a chi, invece, proviene da zone di conflitto. Sarebbe come dire che la sfortuna che è toccata loro è comunque troppo lieve per accoglierli e che quindi per loro non c'è posto.

Se fossero equidistribuiti tra gli Stati membri europei, dove vivono più di 500 milioni di abitanti, i richiedenti asilo accolti avrebbero un impatto attutito sul sistema economico e sulla struttura sociale del singolo paese. L'Unione Europea dovrebbe trovare un compromesso tra gli accordi con i paesi da cui si originano i flussi e l'arrivo in Europa senza i dovuti controlli: da un lato, è inammissibile che si mantengano attive decisioni che violano i diritti umani, come quella con la Libia, dove vengono detenuti migliaia di migranti che subiscono quotidianamente violenze e torture, come denuncia l'Organizzazione internazionale per le migrazioni[146]; dall'altro, non si tratta di misure inspiegabili, perché non si considera realistica l'idea di accogliere in pochi Stati membri chiunque intenda raggiungere l'Europa, senza essere in un reale stato di necessità o senza possedere titoli di studio né abilità professionali. Quelle adottate finora, perciò, non sono soluzioni concrete, perché nonostante sia vero che gli sbarchi in Italia e in Grecia sono diminuiti, a poche miglia di distanza si ripetono le stesse storie di abusi e di violenze[147]. La gestione europea del fenomeno migratorio dovrebbe idealmente adottare un solido sistema di distribuzione dei migranti, organizzare canali di ingresso legali e sicuri, investire in una politica di integrazione culturale e linguistica e di formazione professionale, garantendo così che la "seconda accoglienza" sia completa e positiva. Naturalmente non è possibile avviare programmi di accoglienza e di apertura finché esistono forme di respingimento come quella appena imposta dal neoministro dell'Interno Matteo Salvini[148], o quelle a Ventimiglia, a Ceuta, a Calais, in Grecia e in Ungheria, tutte scaturite dalla dilagante

144 L'ultimo caso è quello del campo di Campobello di Mazara, dove dormivano duecento migranti, che è stato demolito dalle autorità locali il 19 marzo 2018. A marzo del 2017 è stato eliminato il campo di lavoratori immigrati più grande d'Europa, che si trovava tra Rignano e San Severo, in Puglia. Tratto da Internazionale, 11 maggio 2018, *Condannati allo sfruttamento*, pagina 35.

145 Asher Colombo, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, 2012, Bologna, il Mulino, pagina 65.

146 Secondo Flavio Di Giacomo dell'Oim, tutti i migranti che sono passati per la Libia dovrebbero avere diritto ad un permesso umanitario per entrare in Europa legalmente perché portano segni di tortura e maltrattamenti. https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/05/29/libia-vertice-parigi.

147 Internazionale, 1° giugno 2018, *Lontano dagli occhi in Libia*, pagina 17.

convinzione che la priorità sia bloccare gli arrivi degli stranieri. Queste misure, inoltre, violano lo *ius migrandi*, il diritto di ciascun essere umano ad emigrare, inserito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; è un diritto che in Italia è stato capovolto con il reato di immigrazione nel 2009, che ha introdotto lo *status* di immigrato "clandestino" come illegale.

Il dibattito attuale sui migranti è molto frequentemente astratto, privo di riferimenti documentati e ricco di generalizzazioni: è anche questo aspetto che legittima la diffusione di considerazioni razziste e xenofobe nei paesi europei, sebbene questi abbiano aderito ai valori fondamentali dell'Unione di democrazia, uguaglianza e solidarietà. Spesso non ci si riferisce ad una persona concreta, ma all'insieme dei migranti presenti in Europa, come se tutti agissero con le stesse intenzioni. Gli incontri diretti sono, di conseguenza, fondamentali per sbloccare questo meccanismo ormai radicato e ogni politica legata alla gestione dei flussi dovrebbe "sortire come effetto la creazione del legame sociale e dell'ascolto[149]", non la discriminazione e l'isolamento, tenendo presente la sempre maggiore pluralità interna della società. L'integrazione può essere efficace soltanto se è desiderata da entrambe le parti e in questo ambito le politiche dell'Unione Europea potrebbero essere determinanti per la buona riuscita del processo di accoglienza: è se non altro naturale che gli stranieri manifestino un interesse maggiore ad inserirsi nella società se si ritrovano in un clima aperto e ben organizzato, piuttosto che in uno caratterizzato dall'indifferenza o dalla discriminazione. Sfortunatamente, però, la portata dei recenti flussi migratori ha risvegliato in molti europei la necessità di recuperare un senso di identità sopito, che ha innescato atteggiamenti di chiusura e di conflitto. La dinamica sociale del confronto potrebbe, al contrario, offrire la possibilità di invertire le tendenze attuali, ma è fondamentale passare da una dimensione statale ad una comunitaria, che veda i confini delle acque territoriali italiani come europei, e che non permetta la trasformazione del Mediterraneo, un tempo *mare nostrum*, in *mare clausum*.

148 L'11 giugno 2018 il neoministro Matteo Salvini ha annunciato la chiusura dei porti italiani alla nave Aquarius di SOS Méditerranée e Medici Senza Frontiere, alla quale è stato impedito di attraccare, pur avendo 629 persone a bordo, di cui 123 minori non accompagnati e 7 donne incinte. La nave Aquarius è riuscita ad entrare nel porto di Valencia il 17 giugno.

149 Stefano Allievi, *Immigrazione: cambiare tutto*, 2018, Bari, Laterza, pagina 136.

Bibliografia

Allievi, S. *Immigrazione. Cambiare tutto*. 2018, Bari, Laterza

Allievi, S. e Dalla Zuanna, G. *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*. 2016, Bari, Laterza

Bache, I. e George, S. *Politics in the European Union*. 2006, Oxford, Oxford University

Press Basso, P. *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*. 2010, Milano, FrancoAngeli

Bauman, Z. *Retrotopia*. 2018, Roma, Laterza

Bernardo, A., L. Boitani Caravale, S. Bruno, F. Criscuolo, L. Giani, A. Popolizio e G. Sciaccia a cura di. *Elementi di diritto italiano per stranieri.* 2001, Milano, Giuffré

Carta, M. a cura di. *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni.* 2009, Roma, Teseo

Chetail, V., P. De Bruycker, F. Maiani, a cura di. *Reforming the Common European Asylum System: the new European refugee law*. 2016, London, Leiden

Cipolla, C. e S. Vezzadini, a cura di. *L'ambivalenza dell'insicurezza nei processi migratori.* 2013, Milano, FrancoAngeli

Collet, E. *The development of EU policy on immigration and asylum. Rethinking coordination and leadership*, 2015, Brussels, Migration Policy Institute Europe

Colombo, A. *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, 2012, Bologna, il Mulino

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Agenda europea sulla migrazione. 2015, Bruxelles

Dal Lago, A. *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*. 2004, Milano, Feltrinelli

Diamanti, I. e Lazar M. *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*. 2018, Roma, Laterza

Di Stasi, A. e L. Kalb, a cura di. *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*. 2013, Napoli, Editoriale Scientifica

Giudici, C. e C. Withol de Wenden. *I nuovi movimenti migratori. Il diritto alla mobilità e le politiche dell'accoglienza.* 2016, Milano, FrancoAngeli

Guolo, P. *Identità e paura: gli italiani e l'immigrazione*. 2010, Udine, Forum

Tétart, F. *Il mondo nel 2018 in 200 mappe. Atlante di geopolitica*. 2017, Gorizia, Libreria Editrice Goriziana

Violante, L. *Democrazie senza memoria*. 2017, Torino, Giulio Einaudi Editor

Sitografia

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-402_en.htm

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

http://www.europarl.europa.eu/italy/it/scoprire-l-europa/il-trattato-di-lisbona

http://time.com/5033475/angel-merkel-german-government-refugee-syria/

http://time.com/4504010/europe-politics-swing-right/

https://www.corriere.it/esteri/17_giugno_13/migranti-ricollocamento-profughi-sanzioni-ue-polonia-ungheria-rep-ceca-b9ddc990-503e-11e7-a437-ba458a65274a.shtml

http://www.corriere.it/speciali/xenofobia/

https://www.internazionale.it/reportage/2015/10/24/europa-destra-migranti

https://www.internazionale.it/notizie/2015/04/21/tratto-dublino-richiedenti-asilo-europa

https://www.internazionale.it/opinione/stefano-liberti/2016/05/12/accoglienza-migranti-italia-cipolla

https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/05/08/italia-migranti-libia-respingimenti

https://www.internazionale.it/notizie/2015/09/15/come-funziona-lo-spazio-schengen-mappa

https://www.internazionale.it/notizie/2015/09/15/come-funziona-lo-spazio-schengen-mappa

https://www.internazionale.it/notizie/2015/08/25/germania-siriani-dublino

http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5664

http://www.unhcr.org/afr/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html

http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205

http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/MigrationXenophobiaRacisminBulgaria.aspx

https://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html

https://www.nytimes.com/2018/03/04/world/europe/italy-election.html

https://www.nytimes.com/2016/04/28/world/europe/germany-migrants-struggles-to-integrate.html

http://temi.repubblica.it/micromega-online/la-germania-accoglie-i-profughi-e-solo-umanita/#_ftn1https://www.theguardian.com/world/2017/jan/21/koblenz-far-right-european-political-leaders-meeting-brexit-donald-trump

http://www.repubblica.it/esteri/2014/09/14/news/elezioni_svezia-95738815/

http://www.repubblica.it/politica/2016/09/26/news/atlante_politico_frontiere-148533860/

http://www.repubblica.it/esteri/2015/09/14/news/migranti_riprende_il_traffico_ferroviario_tra_germania_e_austria-122835079/

https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/apr/17/refugees-eu-policy-migrants-how-many-deaths?CMP=fb_gu

https://www.theguardian.com/world/2016/mar/17/cyprus-sticking-point-eu-turkey-deal-refugees

https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-20/german-far-right-afd-is-in-parliament-now-what-quicktake-q-a

https://elpais.com/internacional/2018/05/08/actualidad/1525800830_965139.html

https://elpais.com/internacional/2018/05/02/actualidad/1525285170_812453.html

https://edition.cnn.com/videos/world/2015/09/09/hungary-builds-wall-damon-wnt.cnn

http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2015/01/13/laccordo-di-schengen-cose-e-come-funziona_e1a57c30-6f58-484a-85fa-7176a0646047.html

http://www.lastampa.it/2015/09/06/esteri/cosa-prevede-il-trattato-di-dublino-e-perch-litalia-lo-vuole-cambiare-ImRFPSmHhWANp4UqSXjVbO/pagina.html

http://www.lastampa.it/2018/06/17/esteri/la-nave-aquarius-arrivata-a-valencia-FaoMqSp0jrjGunqID0UMdK/pagina.html

http://www.lastampa.it/2015/03/02/esteri/un-infiltrato-racconta-il-mondo-di-alba-dorata-una-visione-di-mondo-tra-iperrealismo-e-fantasy-GixCxTnpzmpDASQffsTcAN/pagina.html

http://www.statewatch.org/

https://openmigration.org/en/analyses/a-political-laboratory-how-spain-closed-the-borders-to-refugees/

http://60annidieuropa.lavoro.gov.it/Trattati/Trattato%20CEE.pdf

https://www.mediapart.fr/biographie/alain-devalpo

http://espresso.repubblica.it/inchieste/2017/05/12/news/cosi-abbiamo-indagato-sul-naufragio-

dei-bambini-1.301437

http://espresso.repubblica.it/internazionale/2015/09/04/news/migranti-l-europa-accoglie-i-profughi-ma-non-si-placano-le-polemiche-1.227923

http://espresso.repubblica.it/inchieste/2018/06/12/news/salvini-e-i-migranti-la-genesi-dell-odio-1.323631

http://espresso.repubblica.it/internazionale/2015/08/26/news/emergenza-profughi-

1.226311 https://edition.cnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html

http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-11-01/immigrazione-via-triton-operazione-3-milioni-mese-carico-ue-115018.shtml

http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-02-17/controlli-confine-austria-e-italia-111316.shtml

http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-11-14/dopo-l-accordo-la-ue-libia-migranti-condizioni-disumane-190005.shtml

http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-05-03/grecia-estrema-destra-xenofoba-215800.shtml

http://stream24.ilsole24ore.com/video/notizie/immigrazione-rischio-tenuta-obblighi-internazionali/AE5DKnfE

http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-03-28/immigrazione-222528.shtml? uuid=AEiiIiPE&nmll=2707&fromSearch

http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Migranti-il-domino-dei-controlli-alle-frontiere-Ue-si-a-uso-della-forza-contro-gli-scafisti-01f1554b-4aa3-44cf-aedc-ba0c968457aa.html?refresh_ce

http://sicurezzainternazionale.luiss.it/2017/12/16/austria-coalizione-estrema-destra-al-

governo/ http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-

limmigrazione http://www.bbc.com/news/world-europe-36148418

http://worldif.economist.com/article/13532/78-trillion-free-lunch

https://www.economist.com/leaders/2016/02/06/how-to-manage-the-migrant-crisis

Filmografia

La difesa della razza – Noi e gli africani, Rai 3, 29 aprile 2018 (https://www.raiplay.it/video/2018/04/La-difesa-della-razza-f99c84f8-b515-4c8a-854e-3c19db864097.html)

La difesa della razza – Noi e gli arabi, Rai 3, 6 maggio 2018 (https://www.raiplay.it/video/2018/04/La-difesa-della-razza-524454b2-a7d5-40fc-b58a-78d27fb58b8c.html)

Fuocoammare, Gianfranco Rosi, 2016

(https://www.raiplay.it/video/2016/09/Fuocoammare-1f5c8b9f-3a78-46b1-bfa5-fa97823423b4.html)