



EUROPA, MIGRANTI, FRONTIERE

Diritti fondamentali e accoglienza
dei profughi nell'Unione europea

GIAMPIERO BORDINO
DAVIDE RIGALLO
ALFONSO SABATINO
GIULIANA TURRONI

EUROPA, MIGRANTI, FRONTIERE

**Diritti fondamentali e accoglienza dei
profughi nell'Unione europea**

Giampiero Bordino, Davide Rigallo, Alfonso Sabatino, Giuliana Turrone

Numero monografico di «Euroregione»
Periodico di notizie dall'Unione europea del
Consiglio regionale del Piemonte
Reg. Trib. di Torino n. 3582 del 19.11.1985
Direttrice responsabile Giuliana Turroni
Torino 2017

Licenza Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0
Italia



Consiglio regionale del Piemonte, Aiccre, 2017

Le opinioni espresse nel presente volume sono attribuibili esclusivamente ai rispettivi Autori e non impegnano gli Enti titolari della licenza.

In copertina

Migranti in fuga da Mogadiscio

Foto di Suad Omar, Mogadiscio, Somalia 2015

INDICE

PRESENTAZIONE	5
di Mauro Laus	
<i>Abstract</i>	6
CONTRIBUTI	
Europa e migranti. Per un progetto condiviso sul nostro futuro	9
di Giampiero Bordino	
Migrazioni internazionali e diritti fondamentali: quale modello di Europa?	17
di Giuliana Turrone	
Sicurezza: diritto della persona o protezione delle frontiere?	27
di Davide Rigallo	
Migrazioni e sostenibilità dell'accoglienza	39
di Alfonso Sabatino	
Pace e asilo: da ideali filosofici a diritti universali	49
di Davide Rigallo	
APPENDICE	
a cura di Davide Rigallo	
Schema dell'integrazione europea	57
Schema dello sviluppo delle istituzioni legislative ed esecutive europee	58
Schema dello sviluppo delle istituzioni consultive europee	59
L'Unione europea e la crisi dei profughi	61
Politiche europee in materia di immigrazione, asilo e integrazione europea: una cronologia parallela (1990 - 2016)	65
<i>Nota sugli Autori</i>	73

Europa, migranti, frontiere. Diritti fondamentali e accoglienza dei profughi nell'Unione europea

PRESENTAZIONE

Con il volume *Europa, migranti, frontiere. Diritti fondamentali e accoglienza dei profughi nell'Unione europea* il Consiglio regionale del Piemonte e l'AICCRE proseguono il loro impegno ormai pluriennale sui temi delle migrazioni e del diritto d'asilo. Un impegno che si è articolato in più ambiti, dalla formazione degli amministratori locali a quella degli insegnanti, dalla realizzazione di momenti pubblici di dibattito a quella di convegni internazionali, e che ha avuto una sua prima sintesi nel 2015 con l'edizione di *Per una politica europea di asilo, immigrazione e accoglienza*.

Il lasso di tempo che separa le due pubblicazioni - poco più di un anno e mezzo - è drammaticamente coinciso con una delle fasi più difficili della cosiddetta crisi europea dei profughi. Al ripetersi di stragi nel Mediterraneo e al continuo aumento di donne e uomini in fuga da Paesi lacerati da guerre e persecuzioni, l'Unione europea non ha saputo offrire una risposta unitaria, capace di conciliare diritti fondamentali delle persone e doveri degli Stati. L'accoglienza dei profughi è divenuta un argomento divisivo e i tentativi di ripartirne equamente gli obblighi tra tutti i Paesi dell'Unione ha dato corso in vari Stati a reazioni di rifiuto e a provvedimenti pericolosi per l'intero percorso dell'integrazione europea. Ricordiamo, a questo riguardo, le diverse e ripetute sospensioni degli accordi di Schengen sulla libera circolazione delle persone, i casi di mancato rispetto della Convenzione di Dublino, l'innalzamento di barriere anti-migranti alle frontiere di vari Stati, il proliferare di veri e propri campi profughi nelle zone limitrofe ai confini diventati inaccessibili.

Di fronte a questa situazione bisogna recuperare il significato originario del progetto europeo, all'interno del quale nel 2017 si celebra il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma. Per contrastare l'insorgere di egoismi nazionali è urgente rimettere al centro le persone. La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione* è tra i riferimenti di questo volume, quale strumento imprescindibile a cui Stati e cittadini dell'Unione devono guardare se non vogliono disperdere i valori fondativi e il progetto civile costruito sino ad oggi.

Questo lavoro si propone come un ulteriore strumento di conoscenza e formazione rivolto a docenti, educatori, ricercatori e, più generalmente, a tutti coloro che sono interessati a comprendere la complessa relazione che sussiste tra migrazioni e diritti umani, troppo spesso messa tra parentesi dalla coscienza comune.

Mauro Laus

Presidente del Consiglio regionale del Piemonte
Presidente della Federazione piemontese dell'AICCRE

Europe, migrants, borders. Fundamental rights and the reception of refugees in the European Union

Abstract

The world is facing an unprecedented humanitarian crisis. Today, more than 65 million people are forcibly displaced as a result of violent conflicts and natural disasters. In 2015, over 1 million people - refugees, displaced persons and other migrants - have made their way to the EU, either escaping conflict in their country or in search of better economic prospects. With 5,000 deaths, 2016 was the deadliest year on record for migrants and refugees crossing the Mediterranean trying to reach Europe. Amid the ongoing immigration crisis, some national leaders are bypassing European rules and re-erecting border controls to stem the flow of refugees across their territory. In its weak attempt to tackle the reception of refugees, the EU risks collapsing.

The scope of the present volume is to face the issue of migration by recovering the original meaning of the European project, of which the EU is celebrating the 60th anniversary of the signing of the Treaties of Rome in 2017. This volume is the result of the collaboration between the Piedmont Regional Council (which is the Elected Regional Legislative Assembly of Piedmont) and AICCRE, the Italian Section of CEMR (Council of European Municipalities and Regions). The volume is introduced by [Mauro Laus](#), President of the Piedmont Regional Council and President of the AICCRE Piedmontese Federation. [Giampiero Bordino](#) (*Europe and migrants: a shared project for our future*) focuses on the EU Charter of Fundamental Rights as a reference point for relaunching the construction of a shared future with immigrant communities. [Giuliana Turrone](#) (*International migrations and fundamental rights: which model of European Union?*) first dispels the most widespread stereotypes on immigration; then she points out the contradictions between the international law and the EU and national legal systems, stressing on the need to rethink the idea of citizenship. [Davide Rigallo](#) (*Security: person's right or border protection?*) focuses on the EU security policies of the last twenty years, proving that they haven't been able to find shared solutions for migrants and asylum seekers reception. [Alfonso Sabatino](#) (*Migrations and reception sustainability*) offers a careful reflection on the economic and social sustainability of migratory impacts, highlighting the different positions taken by the European States and the related risks for the European project. In his second contribution, [Davide Rigallo](#) (*Peace and asylum: from philosophical ideals to universal rights*) retraces the evolution of the asylum concept in the last two centuries, up to its recognition as a universal right.

An [Appendix](#), by Rigallo, contains a series of charts that summarize the history of the European integration and the evolution of the EU institutional bodies. An original timeline compares the history of the European integration and the EU migration policies from 1990 until now.

CONTRIBUTI

EUROPA E MIGRANTI PER UN PROGETTO CONDIVISO SUL NOSTRO FUTURO

di Giampiero BORDINO

I processi migratori che, soprattutto dall'area mediterranea, investono da tempo l'Europa, rappresentano per il nostro continente, e per la vita dei suoi abitanti, una sfida decisiva. L'Europa è in sostanza di fronte a un bivio: può rischiare una vera e propria dissoluzione e infine perdersi in quanto civiltà, oppure può tentare di rinnovare la propria identità comune, proponendosi al mondo come un possibile modello di democrazia pacifica e inclusiva.

Di fronte a questo bivio, per costruire una scelta per la vita e sfuggire invece ad una possibile scelta suicida, non bastano più le politiche e i progetti parziali e di breve respiro. Pur dopo il tramonto delle grandi ideologie ottocentesche e novecentesche, che promettevano un senso e un fine in qualche modo garantiti all'agire umano, occorre oggi tuttavia almeno una "visione del mondo", un progetto complessivo di società e di civiltà in grado di rappresentare il possibile orizzonte condiviso di tutti gli europei. Vecchi europei e insieme nuovi europei, quelli appunto provenienti dai processi migratori che caratterizzano il nuovo secolo.

È bene ricordare, a questo proposito, che questi processi non solo sono in gran parte inevitabili, ma anche, in qualche misura, necessari. E tutto ciò non ha nulla a che fare con il preteso "buonismo" di cui molti parlano in chiave anti-migranti. Ha a che fare, invece, con il "realismo" che dovrebbe ispirare anzitutto le leadership politiche, almeno quelle che non intendono cavalcare, o per ottusità o per opportunismo, le paure e i risentimenti di settori sociali sempre più estesi. In sostanza, come è noto, la demografia ci dice che tutta l'Europa è segnata da un forte calo demografico e da un forte processo di invecchiamento, e che solo i flussi migratori, ovviamente controllati e gestiti, possono in qualche misura compensare questo calo, in modo tale da consentire la sopravvivenza del sistema economico e sociale europeo. Per fare il solo esempio dell'Italia, se proseguissero le tendenze demografiche attuali, inclusa un'immigrazione netta di circa 100 mila unità annue, nel 2050 la popolazione si ridurrebbe dai poco più di 60 milioni attuali a circa 57 milioni di abitanti. Senza alcun flusso migratorio (pura ipotesi teorica, dato il contesto), la popolazione calerebbe invece a 52 milioni, in buona misura anziani e quindi non più produttivi, con effetti facilmente immaginabili sulla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale che caratterizzano dal Novecento le società europee. In questo caso, si tratta per gli europei, e per gli italiani in specifico, di essere anzitutto "buoni" con se stessi, prima ancora che con i migranti.

È opportuno riflettere, per comprendere la complessità e gravità della sfida che abbiamo di fronte e quindi anche la necessità di una "visione del mondo" condivisa, su ciò che si pone "a monte" e nel contempo su ciò che si pone "a valle" dei flussi migratori in atto.

"A monte", come è noto, ci sono le guerre, i conflitti civili, i regimi politici oppressivi e polizieschi, le crisi economiche sociali e ambientali che sconvolgono la vita di centinaia di

milioni di persone in Medio Oriente e nell'Africa settentrionale e sub-sahariana e in sostanza le costringono a tentare di fuggire. Come è noto, ma è sempre utile ricordarlo, alla radice delle tragedie medio-orientali e africane non vi sono solo ragioni autoctone, connesse alle specifiche caratteristiche storiche di queste aree (si pensi ad esempio ai conflitti secolari fra islamici sunniti e sciiti), ma vi sono anche, e in qualche caso soprattutto, le scelte fallimentari dell'Occidente, a partire da quelle americane in Afghanistan e in Iraq dopo l'11 settembre 2001. Due guerre fallimentari dagli esiti ancora oggi disastrosi, a cui l'Europa non ha avuto né la volontà, né la forza di opporsi.

“A valle” dei flussi migratori ci sono, come è altrettanto noto, i difficili e spesso drammatici problemi dell'accoglienza e dell'inclusione dei migranti, dei profughi e dei rifugiati che, dopo aver fatto una lunga e spesso tragica strada (il Mediterraneo è sempre più un mare di morti), entrano nei paesi europei in cerca di salvezza. E ci sono, nel contempo, i drammatici problemi del terrorismo transnazionale che colpisce in misura sempre più grave gli abitanti dei paesi europei, alimentandone l'insicurezza e la paura. Le migrazioni in quanto tali, come è noto, non sono per nulla all'origine del terrorismo e anzi, come si può facilmente verificare, moltissimi migranti ne sono essi stessi vittime nei loro paesi di origine, e fuggono proprio per questo e da questo. Resta il fatto, tuttavia, che il terrorismo sempre più “molecolare” che colpisce gli europei (europei vecchi e nuovi anche in questo caso, come dimostra la presenza di molti immigrati fra le vittime degli attentati) ha attori quasi sempre nord-africani o medio-orientali, o comunque di queste origini, ha una sorta di “cabina di regia”, vera o presunta, in Daesh (Isis o Califfato) insediato soprattutto fra Iraq e Siria, e si copre infine con un “ombrello simbolico” che si richiama all'Islam. Dato che almeno le circostanze in sostanza coincidono, ciò fa sì che nell'immaginario di molti europei i due fenomeni dei processi migratori e del terrorismo transnazionale siano percepiti come connessi e in qualche modo causa l'uno dell'altro. Questo immaginario, alimentato e legittimato dai movimenti politici xenofobi e neo-nazionalisti, produce un progetto della medesima natura: poiché senza migrazioni non ci sarebbe terrorismo, dunque chiudiamo le frontiere e rimandiamo a casa migranti e rifugiati, ognuno finalmente “padrone a casa propria”. Un progetto per molti suggestivo, ma in realtà pateticamente illusorio, dato l'inestricabile intreccio delle “case” che caratterizza ormai da tempo l'età della globalizzazione.

“A valle” dei processi migratori, c'è poi la crisi oggettiva dell'Unione Europea e dei paesi membri, sia dal punto di vista economico e sociale, a partire dalla crisi finanziaria mondiale esplosa nel 2008, sia dal punto di vista politico-istituzionale con l'affermarsi, a danno di quello comunitario, del metodo intergovernativo che favorisce i paesi più forti dell'Unione come la Germania, che alimenta la frattura fra il Sud e il Nord dell'Europa, e che ha inoltre in qualche caso condotto a ignorare o violare diritti fondamentali sanciti dallo stesso ordinamento comunitario. Questo metodo ha anche prodotto, come risposta alla crisi finanziaria ed economica, le politiche di austerità fallimentari che segnano l'Europa dopo il 2008 e che hanno contribuito in modo decisivo alla caduta del consenso intorno al progetto europeo. Vi è ancora

l'assenza, altrettanto oggettiva, di una leadership e di un progetto politico europei in grado di proporre e costruire l'unificazione democratica e federale del continente, oltre i limiti non più sostenibili dell'attuale quadro istituzionale. Paura e risentimento, figli della crisi migratoria, delle minacce del terrorismo e della crisi economica e sociale, segnano di conseguenza in misura crescente il panorama sociale europeo e alla fine, in assenza di una leadership e di un progetto alternativi e credibili, non solo l'Unione ma la stessa democrazia rappresentativa nei paesi europei appare in grave pericolo.

In questo contesto, di fronte a sfide epocali che mettono direttamente in pericolo la vita stessa delle persone (non a caso si parla spesso di crisi "biopolitica"), occorrono, come già si è detto, una visione e un progetto complessivi in grado di offrire un orizzonte condiviso a tutti gli abitanti dell'Europa, vecchi e nuovi. È opportuno rilevare che in primo piano c'è il tema della sicurezza. Questo tema non può essere rimosso, e non deve essere lasciato nelle mani fraudolente degli "imprenditori della paura". La sicurezza, intesa in tutte le sue dimensioni come "sicurezza umana" nell'accezione proposta dalle Nazioni Unite, è anzitutto indivisibile. In breve, è del tutto illusorio pensare di poter essere sicuri solo noi, e da soli. Si può essere davvero sicuri solo con gli altri, insieme agli altri. Per fare qualche esempio: come è possibile la sicurezza degli abitanti dell'Europa in assenza di sicurezza per gli abitanti del Medio Oriente o dell'Africa, sull'altra sponda del Mediterraneo? E come è possibile la sicurezza nei quartieri alti delle città europee se non c'è sicurezza (economica, sociale, ambientale, in una parola "umana") anche nelle periferie di queste stesse città? I fattori di insicurezza, oggi più che in passato, si muovono, in qualche modo "camminano", e alla fine giungono anche dove noi non li vorremmo. La "talpa" della globalizzazione tecnologica, in particolare nelle comunicazioni e nei trasporti, scava ed erode il tempo e lo spazio, e tende ad azzerarli. Tempo e spazio erano in sostanza, in età pre-globale, barriere naturali che in qualche misura consentivano la divisione della sicurezza. Si poteva in qualche misura essere sicuri da soli, senza gli altri. Ma oggi, di fatto, queste barriere naturali non ci sono più. La sicurezza o è comune e indivisa o non la può garantire davvero più nessuno, come sanno bene gli Stati Uniti protetti da tempo e spazio ancora nell'epoca delle guerre mondiali e ora invece insicuri e indifesi più o meno come gli altri. E non a caso "imprenditori della paura" come il candidato repubblicano alla presidenza Donald Trump possono ora proporsi con successo alla leadership degli Stati Uniti.

Se questo è il quadro complessivo delle sfide epocali che l'Europa ha oggi di fronte, va detto che una visione del mondo e un progetto per affrontarle oggi, almeno allo stato embrionale, esistono, non siamo all'anno zero. In concreto questa visione e questo progetto sono rappresentati dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. Non un "pezzo di carta", ma un formidabile strumento di progettazione e di azione politica, se davvero lo si volesse riconoscere e utilizzare. Questa *Carta*, come è noto, nasce dal Consiglio europeo di Nizza del 2000, viene approvata una seconda volta da Consiglio, Parlamento e Commissione in versione adattata a Strasburgo nel 2007 e diventa poi vincolante per i cittadini e per gli Stati, con lo stesso valore giuridico dei Trattati, con il Trattato di Lisbona (art. 6) entrato in vigore il

1° dicembre 2009. Va ricordato, per dovere di precisione e anche per dare a ciascuno il suo, che tuttavia tre paesi se ne sono da subito o quasi subito tratti fuori: Regno Unito (è stata dal Medioevo la patria delle libertà civili, e tradisce così penosamente la sua storia), Polonia e Repubblica ceca. Va ancora ricordato che già negli anni precedenti, fra 2000 e 2009, la Corte di giustizia europea e le magistrature nazionali di fatto applicavano la Carta, come dimostrano centinaia di sentenze emesse in quel periodo. Come spesso accade, la giurisprudenza anticipava il legislatore. La *Carta*, in sostanza, anche se non ne porta il nome, è oggi una sorta di Costituzione dell'Europa, che i cittadini europei non solo hanno il diritto di rivendicare e di far valere in tutte le sedi giurisdizionali, ma che potrebbe e dovrebbe anzi diventare un grande strumento di lotta per la democrazia e per i diritti e, prima ancora, un grande strumento per la comune formazione civile degli europei. Purtroppo oggi non è per nulla così, e i movimenti politici democratici europei, compresi in qualche misura anche quelli europeisti e federalisti, portano una grande responsabilità per questo stato di cose. Come si può facilmente intuire e verificare nei fatti, l'Unione ridotta soltanto a mercato e moneta non attrae e non seduce né i vecchi, né i nuovi europei, e il progetto unitario europeo rischia quindi, anche per questo, di esaurirsi e infine di morire.

Che cosa c'è, dunque, nei 54 articoli che compongono la *Carta dei diritti*?

C'è anzitutto un preambolo, che ne configura il senso generale. *I popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.*

L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento... La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo...

È importante segnalare, fin d'ora, la centralità del concetto di persona, richiamato nel Preambolo. Quasi sempre i diritti di cui si parla nella *Carta* sono attribuiti alle "persone" e agli

“individui”, non solo ai “cittadini”. È evidente il significato e il valore che questa dizione ha per i migranti, e comunque per tutti coloro che sono privi di cittadinanza. È anche evidente il grande rilievo che il concetto di persona, di individuo, possiede rispetto alle generalizzazioni improprie, potenzialmente spesso criminogene come dimostra l'esperienza storica, prodotte dalle culture e dai movimenti politici neo-nazionalisti, xenofobi o fondamentalisti (compreso ovviamente il caso del fondamentalismo islamista). È illegittima, di conseguenza, qualsiasi attribuzione di responsabilità collettive a interi gruppi umani (ebrei, arabi, musulmani, cristiani, migranti, rifugiati, tedeschi, francesi, italiani o altro che siano), dato che ogni singola persona ha la sua propria responsabilità, i suoi diritti, la sua storia specifica, la sua identità.

Nel testo della *Carta*, alle persone, a tutte le persone, è riconosciuta la dignità (“Dignità”, Capo I), il diritto alla vita (quindi nessuno può essere condannato a morte), il diritto all'integrità fisica e psichica (artt. 1-3). Sono proibite la tortura, i trattamenti inumani o degradanti (si pensi, per converso, che nell'ordinamento italiano non esiste tuttora il reato di tortura), la schiavitù e il lavoro forzato (art. 4-5). Alle persone, ancora (“Libertà”, Capo II), è riconosciuto il diritto alla libertà e alla sicurezza, al rispetto della vita privata e familiare, alla protezione dei dati personali, il diritto di sposarsi e avere famiglia, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e religiosa, il diritto alla libertà di riunione e di associazione, delle arti e della ricerca, il diritto all'istruzione (gratuita per il ciclo dell'obbligo) e alla formazione professionale e continua (quest'ultimo un diritto di straordinarie potenzialità, se venisse fatto valere), il diritto all'iniziativa imprenditoriale e alla proprietà (artt. 6-17).

Vi sono poi importanti norme specifiche relative ai processi migratori e ai migranti. Il diritto di asilo in conformità alla Convenzione di Ginevra (art. 18), il divieto delle espulsioni collettive (art. 19). In specifico: *Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti* (art.19/2).

È riconosciuta (“Uguaglianza”, Capo III) l'uguaglianza di tutte le persone (persone, non solo cittadini) davanti alla legge ed è affermato il principio di non discriminazione (artt. 20-21). *È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi.*

È riconosciuto il diritto alla diversità: *L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica* (art. 22). Vale la pena ricordare a questo proposito che il motto dell'Unione (uno dei suoi tre simboli identitari insieme alla bandiera e all'Inno alla gioia di Beethoven) è *Uniti nella diversità*.

Sono ancora affermati il principio della parità fra uomini e donne *in tutti i campi*, i diritti del bambino, i diritti degli anziani e i diritti dei disabili (artt. 23-26).

Nel successivo Capo IV sulla “Solidarietà” (art. 27-38) sono riconosciuti i diritti dei lavoratori, sempre in quanto persone, dal diritto all’informazione e consultazione, a quello alla negoziazione e azione collettiva (compreso ovviamente lo sciopero) all’accesso a i servizi di collocamento alla tutela in caso di licenziamento ingiustificato. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro eque e giuste, è vietato il lavoro minorile, è vietato il licenziamento in caso di maternità. Tutte le persone hanno diritto alla sicurezza sociale e all’assistenza, in qualsiasi paese europeo si trovino. Particolarmente importante è il riconoscimento del diritto ad una *esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti*, in quanto può anche legittimare l’erogazione con risorse pubbliche di forme di reddito minimo garantito. Sono infine previste come diritti la tutela dell’ambiente e la protezione dei consumatori.

Segue il Capo V dedicato alla “Cittadinanza”, che attribuisce specifici diritti legati al possesso della cittadinanza europea: diritto di voto ed eleggibilità al Parlamento europeo e alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione e all’accesso ai documenti, diritto di rivolgersi al mediatore europeo, diritto di petizione, libertà di circolazione e soggiorno, tutela diplomatica e consolare (artt. 39-46). Infine nell’ultimo Capo VI è affrontato il tema “Giustizia”: a tutti gli individui, non solo ai cittadini, sono garantiti il diritto al ricorso in sede giurisdizionale, la presunzione di innocenza, la proporzionalità dei reati e delle pene, il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (artt. 47-50).

La *Carta dei diritti*, per concludere, può essere la base condivisa di un progetto comune di vita e di società per tutti gli abitanti dell’Europa, vecchi e nuovi. Può e deve diventare la fonte di un nuovo immaginario comune, in grado di dare vita ad una nuova e più attraente narrazione sull’Europa e il suo futuro. Chi siamo noi europei, vecchi e nuovi? Siamo ciò che la *Carta dei diritti* ci fa essere, persone, oltre e prima ancora che cittadini, legate insieme da valori condivisi e da diritti, quindi, inevitabilmente, anche da doveri di reciproco riconoscimento e di solidarietà. Ma chi può oggi davvero dire questo, proporre questa narrazione, quando l’Europa in cui viviamo è sempre più insicura e inquieta, minacciata pervasivamente dal terrorismo “molecolare”, percorsa dagli esiti di una crisi economica e sociale che sembra non voler finire e che alimenta tentazioni autoritarie e xenofobe, sfidata da grandi flussi migratori, circondata ai suoi confini da aree di instabilità e di conflitto per le quali non si vedono allo stato dei fatti soluzioni? Ma proprio l’inedita drammaticità di questo contesto rende la *Carta* una possibile risposta alle sfide, innovativa e coinvolgente quanto le circostanze oggi richiedono. “Buonismo” direbbero alcuni, senza però sapere veramente ciò che dicono, o forse sapendolo e ritenendo tuttavia conveniente politicamente dirlo. Quale visione della vita e quale tipo di società fondamentalisti e terroristi di ogni forma e colore, anzitutto islamisti e jihadisti, sognano, propongono, cercano di costruire anche a costo della loro stessa vita? Una visione fondata sull’odio nichilistico per la vita, propria oltre che degli altri, sul rifiuto della diversità e delle libertà personali, sulla discriminazione (etnica, religiosa, culturale, sessuale), sulla

sottomissione e lo sfruttamento di almeno la metà dell'umanità (le donne), su una visione catastrofica del mondo e della società fondata sulla paura e sul risentimento. Quale nemico peggiore dunque, per fondamentalisti e terroristi, di un documento come la *Carta dei diritti*, fondata sull'Affermazione della vita, sui diritti delle persone, sulla parità fra uomini e donne *in tutti i campi*, sul divieto di discriminazione, sul rispetto della diversità, sul diritto alla libertà di pensiero, alla libertà religiosa, alla libertà dell'arte e della ricerca? A tutti i migranti, a tutti i musulmani, vittime anch'essi in Europa e soprattutto nei loro paesi di origine del fondamentalismo e del terrorismo, una grande maggioranza sull'universo totale, la *Carta* può e deve essere proposta come un solenne "patto" su cui fondare, in condizioni di reciprocità, la comune convivenza. La *Carta* in particolare può diventare, come già si è detto, la base di un percorso di formazione civile condiviso per tutti gli europei, vecchi e nuovi, nelle scuole, nelle università, nei centri educativi e di cultura. La *Carta* e le diverse Costituzioni nazionali, se e in quanto coerenti con essa: questo è il progetto per il futuro che può rendere di nuovo seducente l'idea dell'unità dell'Europa. Un modello di democrazia plurale e inclusiva, una visione del mondo liberata dalla paura e dal risentimento, un progetto per la sicurezza indivisibile e comune degli europei e, nello stesso tempo, anche dei migranti.

MIGRAZIONI INTERNAZIONALI E DIRITTI FONDAMENTALI: QUALE MODELLO DI EUROPA?

di [Giuliana TURRONI](#)

Il processo d'integrazione europea non ha mai conosciuto una crisi così profonda. Le burrasche finanziarie, le difficoltà economiche, insieme all'insorgere di movimenti politici nazionalisti e xenofobi, stanno mettendo a repentaglio le principali conquiste storiche della modernità, vale a dire i diritti fondamentali.

Storicamente, il continente europeo ha visto una progressiva affermazione dei diritti, da quelli civili a quelli politici, quindi a quelli sociali e ai successivi. Tuttavia, l'idea di un processo indefinito di allargamento della sfera dei diritti si è incrinata, in quanto oggi assistiamo, in generale, al fenomeno opposto della loro erosione. Questo non riguarda ovviamente tutti i diritti, ma interessa in maniera particolare l'ambito di quelli sociali, quali il diritto al lavoro, alla salute, all'assistenza. In tale contesto, generato dalle recenti politiche economiche e sociali dei paesi europei, si inserisce, come un detonatore delle paure collettive, l'immigrazione e la cosiddetta crisi dei profughi.

L'immigrazione costituisce oggi una delle principali sfide per l'Unione europea. Ma quali sono le cifre dell'immigrazione? Quali le implicazioni sociali? Che cosa ci attendiamo dall'Unione europea?

| L'immigrazione in Italia e in Europa: un'emergenza mondiale?

Tra le questioni che le società europee si trovano ad affrontare, l'immigrazione rappresenta la fonte di maggior preoccupazione per i suoi abitanti. Come dimostra una recente indagine di Eurobarometro sulle paure degli europei, circa la metà di essi considera l'immigrazione il problema principale dell'Europa; il terrorismo viene al secondo posto, seguito a distanza dalla situazione economica, mentre il cambiamento climatico e l'ambiente si trovano in fondo alla lista.

L'immigrazione è indubbiamente un fenomeno sociale importante. Tuttavia, lo scarto esistente tra la percezione della gravità del fenomeno e il fenomeno stesso è significativo e va ridimensionato. In questa sede ci proponiamo di fornire elementi di riflessione e sfatare alcuni luoghi comuni, anche attraverso dati, come quelli forniti dall'ultimo rapporto delle Nazioni Unite sulla migrazione internazionale. Va precisato che la migrazione internazionale riguarda soltanto la popolazione che si trasferisce in un paese diverso da quello di origine, mentre un fenomeno altrettanto rilevante, anche se di più difficile misurazione, riguarda le migrazioni all'interno di uno stesso Stato, che in questa sede non vengono prese in considerazione.

La prima questione su cui riflettere riguarda il fatto che l'Europa è diventata una terra di immigrazione, anche se questo non significa che i flussi migratori siano tutti diretti verso il

vecchio continente. Infatti il fenomeno migratorio è in continua crescita in tutto il mondo: da 175 milioni calcolati nel 2000, i migranti internazionali sono diventati 244 milioni nel 2015. La cifra comprende anche i profughi, che sono circa 20 milioni. Oggi, dunque, il 3,3 per cento della popolazione mondiale vive lontano dal proprio paese di origine. Il progressivo aumento della migrazione nel mondo, la rende parte integrante delle nostre economie e società. Per questo è indispensabile governarla attraverso politiche strutturali e non di tipo emergenziale.

La seconda questione è: da dove provengono i migranti del mondo? Rispetto al totale di 244 milioni, gli europei sono al secondo posto per mobilità in uscita: 62 milioni di migranti internazionali sono nati in Europa, vale a dire il 25% del totale. Questo significa che un quarto dei migranti internazionali è originario di un paese europeo. L'Europa costituisce pertanto la seconda area di provenienza dopo l'Asia, dove è nata quasi la metà dei migranti (104 milioni, ossia il 43% del totale). Seguono a una certa distanza l'America Latina e Caraibi (37 milioni, 15%) e l'Africa (34 milioni, 14%). L'Europa, dunque, non è soltanto una terra di immigrazione, ma anche di emigrazione.

Il caso dell'Italia è significativo, in quanto il gioco è a somma zero. Infatti, tanti sono gli stranieri residenti in Italia, 5 milioni, altrettanti sono gli italiani residenti all'estero, 5 milioni. Da osservare che, per quanto riguarda la fascia della popolazione più istruita, il trend è in continuo aumento. Infatti i nuovi protagonisti dell'emigrazione italiana sono giovani adulti, in prevalenza ricercatori.

L'altra questione su cui interrogarsi è: dove si trasferiscono i migranti? Contrariamente alla percezione che ne hanno gli europei, soltanto un terzo di essi vive in Europa, mentre un altro terzo vive in Asia. Gli Stati Uniti, con i loro 325 milioni di abitanti, di gran lunga inferiori ai 500 milioni dell'Unione europea, sono il paese con più immigrati in assoluto, 47 milioni, ossia un quinto del totale. Due terzi dei migranti internazionali sono poi concentrati in solo venti paesi: il secondo e terzo paese dopo gli Stati Uniti sono la Germania e la Russia, con rispettivamente 12 milioni, seguiti dall'Arabia Saudita con 10 milioni, il Regno Unito con 9 milioni, gli Emirati Arabi, il Canada e la Francia con rispettivamente 8 milioni, e 7 milioni in Australia. Dei venti principali paesi di destinazione, soltanto cinque sono europei: nell'ordine, la Germania, il Regno Unito, la Francia, la Spagna e l'Italia.

Il fatto è che la maggior parte dei migranti sceglie come paese di destinazione un paese vicino, per cui il paese di destinazione si trova per la maggior parte dei casi nella stessa area territoriale di provenienza. Questo è tanto più vero per le migrazioni forzate: i paesi che ospitano il maggior numero di profughi sono infatti la Turchia, seguita dal Pakistan, dal Libano e dall'Iran. Bisogna anche tener conto dell'impatto dei profughi rispetto alla popolazione totale. Il caso del Libano è esemplare, in quanto, con una popolazione di quattro milioni e mezzo di abitanti, ospita un milione e mezzo di profughi.

Per quanto riguarda l'Italia, secondo il Dossier statistico immigrazione 2016 curato da IDOS, nell'anno 2015 sono stati più numerosi gli italiani emigrati all'estero (200.000) che gli stranieri stabiliti in Italia (12.000). In realtà si tratta di un'immobilità apparente, dovuta al fatto che

178.000 persone hanno ottenuto la cittadinanza italiana; sul totale influisce anche il mancato rinnovo del permesso di soggiorno, con conseguente obbligo di lasciare il paese, per 64.000 persone. I nuovi stranieri registrati all'anagrafe sono stati 250.000. Le persone sbarcate nel 2015 sono state 153.842, contro i 170.100 del 2014.

Ma come si entra in Italia o più in generale in Europa? I canali e le tutele sono distinti, a seconda che si tratti di migrazione che definiamo "forzata" o di migrazione cosiddetta "volontaria". La prima si dice forzata perché le persone lasciano il loro paese non per libera scelta ma perché costretti. Le cause sono varie e complesse, può trattarsi di guerre, di persecuzioni o di cause naturali. La migrazione volontaria avviene invece per ragioni di lavoro, di studio, di ricerca o per ricongiungimento familiare. Tuttavia, più si analizzano i singoli casi in profondità, più risulta difficile distinguere nettamente tra i due tipi di migrazione. Per entrare nel merito della complessità delle procedure, si rinvia al precedente saggio L'Europa dei diritti alla prova dell'immigrazione.

Qui ci preme sottolineare come, in materia di immigrazione "volontaria", le competenze dell'Unione europea siano limitate in maniera determinante dallo stesso Trattato fondamentale. Gli Stati membri si riservano infatti la prerogativa sulle due questioni fondamentali della gestione dei flussi a livello quantitativo e dell'integrazione. Per quanto riguarda la migrazione "forzata", invece, malgrado competenze ben più ampie, l'Unione procede in maniera asistemica, attraverso accordi intergovernativi e seguendo una logica emergenziale. Inoltre va rilevato che taluni accordi, faticosamente raggiunti, vengono poi ampiamente disattesi, come nel caso del piano stabilito dall'Ue a settembre 2015 per ripartire tra i diversi Stati membri 160.000 profughi arrivati in Grecia e in Italia. A oltre un anno di distanza, soltanto 3.000 dei 160.000 sono stati trasferiti in un altro paese europeo.

Rispetto alle cifre dell'immigrazione in Italia, ciò che allarma rispetto al passato è che i flussi attuali non sono programmati, perché composti perlopiù da profughi. Questo si innesta nella fase congiunturale sfavorevole a livello economico, per cui ogni nuovo ingresso è visto come una minaccia sociale. In Italia, da un lato sono aumentati gli arrivi dei profughi, dall'altro non sono più state varate dal 2012 le quote d'ingresso per lavoro per cittadini non europei. Tuttavia, a ben vedere, anche quando non c'era l'emergenza profughi, le politiche dell'immigrazione si sono basate, più che su una vera programmazione, su periodiche regolarizzazioni di fatto.

Un'ultima questione su cui riflettere è l'impatto sociale degli stranieri, che non presenta solo aspetti negativi, anzi, per certi aspetti costituisce un fattore determinante per lo sviluppo. Infatti, in Europa come in Italia le previsioni sull'invecchiamento della popolazione e sul calo demografico sono allarmanti. Secondo Eurostat, in Europa gli ultrasessantacinquenni aumenteranno del 33% entro il 2060. Sulla questione demografica la Commissione europea riconosce da tempo che le migrazioni possono contribuire a ridurre il ritmo di invecchiamento della popolazione. Già dieci anni fa, con la Comunicazione "Il futuro demografico dell'Europa, trasformare una sfida in un'opportunità", COM(2006) 571 def., la Commissione raccomandava

agli Stati membri di agire in questo senso, vale a dire di trasformare la sfida dell'immigrazione in un'opportunità.

Per quanto riguarda l'Italia, l'Istat prevede un calo di 11,5 milioni di abitanti entro i prossimi cinquant'anni. Nello stesso periodo, i flussi migratori dovrebbero riequilibrare la situazione, con un bilancio positivo di 12 milioni, composto da 18 milioni di ingressi contro 6 milioni di uscite. Da cui se ne deduce che l'immigrazione è funzionale a un livello minimo di equilibrio demografico.

Un altro vantaggio sociale apportato dall'immigrazione riguarda l'aspetto contributivo: nel 2015 in Italia, il saldo tra i contributi versati dagli stranieri e quanto questi hanno ricevuto dai fondi pubblici, evidenzia un saldo a favore dell'erario di ben 2,2 miliardi di euro.

Infine, sulla presunta pericolosità sociale degli stranieri, la convinzione che gli stranieri delinquantano più degli italiani è contraddetta dai fatti. Come risulta dalle statistiche della Direzione centrale di Polizia criminale del Ministero dell'Interno, il tasso di criminalità tra gli stranieri è decisamente inferiore rispetto che tra gli italiani. Tra il 2004 e il 2014 le denunce per gli italiani, che sono nel frattempo diminuiti di 300.000 unità, sono aumentate del 40%, mentre per gli stranieri, che nello stesso periodo sono più che raddoppiati passando da 2,4 a 5 milioni, sono aumentate del 34%.

Tenendo conto di tutti questi fattori, sarebbe auspicabile abbandonare la logica emergenziale e passare a una seria programmazione di inserimento e di accoglienza, iniziando a considerare anche i nuovi venuti, cioè i profughi, come persone da inserire nel mondo del lavoro e nella società.

▮ Diritti universali *versus* diritti di cittadinanza

I diritti umani sono tra i principali elementi con cui si caratterizzano le democrazie moderne. Tuttavia, il carattere relativo degli stessi diritti rende problematica la loro tutela. Come vedremo oltre, i principali fattori sono due: da un lato il limite che per ciascun diritto pone la tutela di altri diritti concorrenti; dall'altro lo status giuridico della persona. Se poi si considerano i diritti da un punto di vista storico, ci si rende conto che il valore universale di certi diritti può essere successivamente negato secondo l'occorrenza.

Con una formula possiamo dire che oggi viviamo nell'età dei diritti; l'espressione riprende il titolo di un volume che raccoglie gli scritti sul tema di Norberto Bobbio, a cui ci rifacciamo per un loro inquadramento teorico. La concezione dell'individuo come soggetto di diritti non è un'invenzione della modernità. Infatti è già presente nel diritto romano, dove però si tratta di diritti che competono all'individuo in quanto soggetto economico: la sfera è quella dei rapporti economici interpersonali. Invece, la svolta della modernità consiste nel concepire l'individuo come soggetto di diritti nell'ambito della sfera dei rapporti di potere tra governanti e governati. Sono i diritti pubblici soggettivi a caratterizzare lo Stato di diritto, che è lo stato costituzionale.

Dal punto di vista teorico, Bobbio osserva come i diritti dell'uomo, per fondamentali che siano, sono diritti storici. Questo significa che sono nati in certe circostanze, gradualmente, non tutti in una volta e, soprattutto, non una volta per sempre.

Storicamente i diritti si affermano con il rovesciamento di prospettiva, provocato all'inizio dell'età moderna dalle guerre di religione. Nelle società premoderne il rapporto era considerato dal punto di vista dei governanti e l'individuo era considerato in funzione dello Stato. Al contrario, nelle società moderne, l'individuo singolo ha valore per se stesso: prima viene l'individuo, poi lo Stato.

I diritti nascono progressivamente, come risposta a nuovi bisogni, a nuove richieste di libertà. Sempre Bobbio ha così distinto tre classi di diritti o libertà. Per primi si sono affermati i diritti civili, che si caratterizzano come libertà dallo Stato. Di questi fanno parte il diritto alla vita, alla proprietà, la libertà di pensiero, di parola, di religione, di associazione, le garanzie processuali. Sono diritti civili anche il diritto di circolazione e quello di soggiorno, di centrale importanza per quanto riguarda la migrazione. Questi diritti sono detti anche libertà negative, nel senso logico del termine, in quanto implicano un non impedimento o una non costrizione.

In un secondo tempo sono stati propugnati i diritti politici. Diversamente dai precedenti, questi si caratterizzano come libertà nello Stato, concependosi la libertà in maniera positiva, come possibilità, detta con Rousseau, di obbedire alla legge che ci siamo prescritti. Il diritto politico per eccellenza è, nelle democrazie rappresentative, il diritto di voto.

Infine sono stati proclamati i diritti sociali, che esprimono la maturazione di nuove esigenze, di nuovi valori, quali il diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione. I diritti sociali sono anche definiti come libertà per mezzo dello Stato, in quanto - diversamente dai diritti civili che per affermarsi richiedono un non-fare dello Stato - implicano un fare positivo dello Stato attraverso interventi protettivi da parte pubblica.

Con la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata dalle Nazioni Unite nel 1948, si è compiuto un ulteriore passo avanti nell'estensione della sfera dei diritti, che non è più circoscritta all'interno dei confini statali, ma diventa universale e investe tutti i singoli individui che compongono l'umanità.

Dalla Dichiarazione universale del 1948, le trasformazioni economiche e sociali, lo sviluppo della tecnologia, l'ampliamento delle conoscenze e l'intensificazione dei mezzi di comunicazione hanno prodotto e continuano a produrre nuovi bisogni e nuove richieste di libertà e di poteri. In risposta sono nati i diritti cosiddetti di terza e di quarta generazione, che ampliano la sfera di quelli di prima (diritti civili e politici) e di seconda generazione (diritti sociali). Così le Nazioni Unite hanno progressivamente integrato il contenuto della Dichiarazione del '48, facendole seguire altre dichiarazioni e strumenti specializzati, che costituiscono un sistema di norme internazionali a carattere universale.

Tuttavia i diritti, per quanto fondamentali, non sono assoluti, ma relativi. In molti casi un certo diritto può entrare in concorrenza con altri diritti fondamentali. Pertanto la tutela di un

diritto in particolare può incontrare un limite nella tutela di un altro diritto, anch'esso fondamentale ma concorrente. Per esempio la libertà di stampa è limitata dal diritto a non essere diffamati. In nome della tutela di un certo diritto si può così arrivare fino a giustificare la negazione di altri, come nel caso del diritto di circolazione, che può essere limitato in nome del diritto alla sicurezza o di quello alla salute.

La relatività dei diritti è stata inoltre evidenziata dal filosofo del diritto Luigi Ferrajoli da un altro punto di vista, che percorre orizzontalmente l'intero ambito dei diritti fondamentali sulla base della loro titolarità. Questa prospettiva evidenzia come alcuni diritti sono dell'uomo, o della "personalità", mentre altri diritti sono del cittadino, o di cittadinanza. Se i diritti della personalità spettano a tutti gli uomini in quanto uomini, ossia in quanto persone, i diritti di cittadinanza spettano solo a coloro che detengono, appunto, la cittadinanza. La differenza fondamentale sta nel fatto che i primi sono inclusivi e in quanto tali universali, mentre i secondi escludono dalla titolarità una buona fetta di umanità, tra cui in particolare i migranti internazionali. Come osserva Ferrajoli, dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 in avanti, uomo e cittadino formano due distinti status della persona in tutte le Carte costituzionali, compresa quella italiana.

In linea generale i diritti civili sono della persona, mentre i diritti politici sono diritti di cittadinanza. Questo non esclude che un ordinamento allarghi certi diritti politici ai non cittadini, come nel caso del riconoscimento del diritto di voto a certe condizioni per gli stranieri in paesi tra cui la Svezia, la Danimarca, la Norvegia, i Paesi Bassi e la Spagna.

Allo stesso modo, alcuni diritti civili possono essere affermati nei diversi ordinamenti non come diritti universali ma riservati ai soli cittadini. È il caso della libertà di circolazione e di soggiorno, come stabilita per esempio dall'articolo 16 della Costituzione italiana.

I diritti sociali possono essere in parte della persona e in parte del cittadino. Per quanto riguarda alcuni diritti di particolare rilevanza per i migranti, è interessante notare che nell'ordinamento italiano sono della persona i diritti alla salute e all'istruzione (rispettivamente artt. 32 e 34 Cost.), mentre sono di cittadinanza i diritti al lavoro e all'assistenza sociale (rispettivamente artt. 4 e 38 Cost.).

Sulla base della distinzione tra diritti della persona e diritti del cittadino, si può considerare la relatività dei diritti sotto un terzo profilo, di natura storica. Infatti, col mutare delle condizioni storiche, muta anche il valore attribuito a certi principi. Mentre all'origine dello Stato nazionale la cittadinanza costituiva un fattore di inclusione e di pacificazione, oggi la cittadinanza è diventata l'ultimo fattore di esclusione e di discriminazione, in aperta contraddizione con l'affermata universalità e uguaglianza dei diritti fondamentali.

Così, i diritti di cittadinanza proclamati dalla Costituzione italiana citati sopra entrano in conflitto con quelli corrispondenti stabiliti dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite. Per la Dichiarazione del '48 sono infatti universali tanto la libertà di movimento, art. 13, quanto il diritto al lavoro, art. 23, che il diritto all'assistenza sociale, art. 22.

Appare dunque chiaro che il diritto internazionale non consente di condizionare il rispetto dei diritti umani allo status giuridico della persona. Questo principio vale quindi anche per la libertà di movimento. L'art.13 della *Dichiarazione universale* lo afferma chiaramente: “1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese”. Lo stesso principio universale è ribadito dall'art. 12 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1976.

Lo strumento più completo finora elaborato a livello internazionale per i diritti delle persone migranti è la *Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie* del 1990. Il principio di parità di trattamento per quanto concerne l'occupazione è affermato in numerose convenzioni e raccomandazioni dell'OIL, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro: la convenzione OIL n. 111 del 1958 e la relativa raccomandazione tutelano contro la discriminazione in materia di lavoro e occupazione; due convenzioni e relative raccomandazioni OIL sono poi specificamente dedicate ai lavoratori migranti, la n. 97 del 1949 sulla migrazione per motivi di lavoro e la n. 143 del 1975 sui diritti dei lavoratori migranti.

Alla luce di questa evoluzione storica, la Carta dei diritti fondamentali, che l'Unione europea si è data nel 2000, si presenta come un tentativo di sintesi tra vecchi e nuovi diritti: accanto ai diritti tradizionali di libertà, uguaglianza, solidarietà, si affiancano i diritti dei disabili, degli anziani, dei bambini, il diritto alla tutela dei dati personali e i grandi diritti collettivi come il diritto alla pace, alla tutela dell'ambiente, il diritto allo sviluppo sostenibile e il diritto dei popoli all'autodeterminazione.

Per quanto riguarda il principio di cittadinanza, la Carta dell'Ue lo ripropone come cittadinanza dell'Unione. Da un lato questa è una conquista, nel senso di un avanzamento rispetto alla logica nazionale. Con il Trattato di Maastricht del 1992, si introduce infatti il principio di “cittadinanza europea”, con cui si stabiliscono per i cittadini dell'Unione una serie di diritti, tra cui quello di circolare e soggiornare su tutto il territorio dell'UE; quello di votare ed essere eletto alle elezioni municipali e del Parlamento europeo nello Stato di residenza; quello di ricevere al di fuori dell'Unione la protezione diplomatica e consolare delle autorità di ogni paese dell'UE se lo Stato di cui l'individuo è cittadino non è rappresentato.

Per un altro verso, se facciamo riferimento al diritto internazionale, non possiamo non osservare la natura ancipite della Carta dell'Unione, da un lato ancorata al modello “nazionale”, dall'altro protesa verso i valori universali. La stessa Carta afferma nel preambolo di rifarsi tanto alle tradizioni costituzionali, quanto agli obblighi internazionali comuni agli Stati membri. Per questo, alcuni diritti fondamentali stabiliti dalla Carta contrastano con quelli stabiliti dalle Nazioni Unite, in quanto non sono universali ma valgono solo per i cittadini dell'Unione. Tra questi rientrano il “diritto di lavorare” (art. 15) e la libertà di circolazione e di soggiorno (art. 45). Su questo secondo punto, la Carta si vincola ai Trattati dell'Unione, rinviando a quanto da questi previsto.

Eppure, c'è stato un tempo in cui gli Europei consideravano la libertà di movimento un diritto universale. Come nota Ferrajoli, Francisco de Vitoria, uno dei fondatori del diritto internazionale, teorizzò nel XVI secolo, all'epoca delle grandi conquiste coloniali, una serie di diritti naturali dei popoli, tra cui lo jus peregrinandi e lo jus degendi (diritto di circolazione e diritto di soggiorno).

Il carattere relativo di questo tipo di libertà, concludiamo noi, dipende quindi dalle circostanze storiche. Quando serviva giustificare le conquiste coloniali, se ne affermava il carattere universale, mentre, quando si tratta di difendere una posizione acquisita, lo si confina entro i limiti della cittadinanza. Le contraddizioni tra il diritto internazionale e gli ordinamenti statali e dell'Unione europea ci portano ad auspicare per il XXI secolo la progressiva estensione dello status di cittadino a livello planetario e l'affermazione di una forma di cittadinanza universale.

Conclusioni

Il fenomeno migratorio, per la sua complessità, interpella l'Unione europea a partire dai suoi stessi fondamenti. Nell'era della globalizzazione i problemi da affrontare sono di ordine planetario. Il modello dello Stato-nazione risulta superato, dal momento che i piccoli Stati europei non sono in grado, da soli, di governare le principali crisi, quali il terrorismo, la globalizzazione economica, il cambiamento climatico e, appunto, l'immigrazione.

A seconda di come l'Unione reagirà alle crisi che la attanagliano, si presentano due scenari alternativi. Da un lato, l'UE delle politiche intergovernative, paralizzata dai veti incrociati dei singoli Stati membri, sotto l'attacco delle forze nazionaliste e xenofobe, rischia di soccombere. Dall'altro lato, l'attuale crisi può diventare l'occasione per rilanciare un'azione riformatrice che vada nella direzione dell'ideale democratico e federale prefigurato dai padri fondatori. Malgrado i nodi non risolti, l'Unione europea si pone, a livello mondiale, come modello per la tutela dei diritti, e non solo. Dai diversi continenti si studia con interesse il sistema europeo come modello istituzionale sovranazionale. A ben vedere, il percorso storico che ha portato a questo risultato è costellato da eventi tragici e sanguinosi: dalle guerre di religione è nata l'idea di diritto naturale; dalle guerre mondiali del secolo scorso è stata concepita l'idea, dal confino di Ventotene, di un'Europa libera e unita. Sono questi i capisaldi della civiltà europea ed è da questi che si deve procedere per rilanciare il processo di integrazione.

“La linea di divisione fra i partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai, non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, [...] ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa coloro che concepiscono come campo centrale della lotta quello antico, cioè la conquista e le forme del potere politico nazionale, e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie, [...] e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea

come strumento per realizzare l'unità internazionale". Così scrivevano nel 1941 Spinelli, Rossi e Colorni dall'isola-confino, quando ancora le forze dell'Asse parevano avere la meglio nel conflitto. Tanta strada è stata percorsa dalla firma dei Trattati di Roma, di cui si celebra nel 2017 il sessantesimo anniversario. La costruzione europea è avanzata per gradi, secondo un cammino tortuoso, caratterizzato da balzi in avanti e battute d'arresto. Per quanto imperfetta, la Carta dell'UE costituisce un passaggio fondamentale nel processo di integrazione, per la costruzione di un'Europa fondata sui diritti fondamentali. Ed è da lì che bisogna, oggi, ripartire.

▮ Riferimenti bibliografici

N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 2014, 1^a ed. 1992.

Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2016*.

European Commission, Standard Eurobarometer 86, *Public opinion in the European Union*, December 2016,
ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137

European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, 2014,
fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration-borders-2nd-ed_en.pdf

E. Falletti, V. Piccone, a cura di, *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Anabasi, Milano 1995.

L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Roma-Bari, Laterza, 2008.

G. Turroni, *L'Europa dei diritti alla prova dell'immigrazione*, in *Per una politica europea di asilo, accoglienza e immigrazione*, a cura di D. Rigallo, A. Sabatino, G. Turroni, Consiglio regionale del Piemonte e Aiccre, Torino 2015,
www.consiglioregionale.piemonte.it/dwd/organismi/cons_euro/2015/libro_politica_europea/#50

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016), *International Migration Report 2015*,
www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf

SICUREZZA: DIRITTO DELLA PERSONA O PROTEZIONE DELLE FRONTIERE?

di Davide RIGALLO

La persona come perno del diritto alla sicurezza

Nel diritto dell'Unione europea è la *persona* al centro della sicurezza. Nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*¹, al *Preambolo*, si legge: *Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.*² A rafforzare questa connessione, l'art. 6 recita: *Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.*³

La centralità della persona conferisce al diritto alla sicurezza una portata effettivamente universale, valida per tutti gli esseri umani al di là delle loro appartenenze culturali, politiche, sociali, religiose e al di là delle loro provenienze: i migranti che approdano quotidianamente nei territori Ue non possono, pertanto, esserne esclusi. Nel caso specifico dei profughi, inoltre, il diritto alla sicurezza appare strettamente coniugato con quello alla *vita* espresso dall'art. 2 e all'integrità della persona (art. 3), vincolando i singoli Stati agli obblighi di soccorso verso le tante persone che cercano salvezza in Europa, nell'intenzione di limitare, quanto più possibile, il numero di morti e dispersi lungo le vie di fuga.

Nell'ambito dell'accoglienza, la tutela della sicurezza dei richiedenti asilo risulta, infine, ulteriormente confortata dal principio di *non refoulement*, ossia il divieto per gli Stati di approdo di *espellere o respingere un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche* (*Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati*, Ginevra 1951, art. 33, a cui si richiamano espressamente gli artt. 18 e 19 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*).

Nonostante una formulazione così netta e universale del diritto alla sicurezza, l'assetto intergovernativo europeo ha dato corso, da oltre un quindicennio, a politiche spesso contrarie ad esso, avallando, in molti casi, strategie securitarie nazionali che sono risultate vere e proprie azioni di difesa dai flussi migratori, considerati onerosi, quando non pericolosi, per i singoli Stati.

Si tratta di una contraddizione che va conosciuta e riconosciuta in tutta la sua importanza, sia per segnare lo scarto che distanzia i valori fondanti del processo di integrazione europea

¹ D'ora in poi nel testo: *Carta di Nizza*.

² *Carta di Nizza* (2001), p. 4.

³ *Carta di Nizza* (2001), Titolo II ("Libertà"), art. 6.

dalle contingenze interessate delle logiche nazionali, sia per operare chiare scelte politiche nel quadro dei diritti.

Dalle persone alle frontiere: il passaggio-chiave dell'orientamento securitario dell'Europa intergovernativa

Definiamo *orientamento securitario* l'insieme delle politiche e delle strategie adottate dagli stati dell'Ue dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso per affrontare i flussi migratori in provenienza da paesi terzi. Si tratta di un'impostazione che ha operato un sostanziale cambio di orizzonte, mettendo al centro della sicurezza, anziché le persone, le frontiere esterne dei Paesi dell'area Schenghen, che, a differenza di quelle comuni interne, sono rimaste soggette all'azione dei sistemi di controllo nazionali⁴. Tali frontiere, nel corso dell'ultimo decennio, sono divenute sempre più permeabili ai flussi dei migranti (in molti casi, profughi), trasformandosi frequentemente in teatri di drammatici naufragi. Proprio per questa ragione, le pressioni migratorie sono risultate un fattore di grande criticità per i sistemi di sorveglianza dei confini esterni, al punto da catalizzare provvedimenti e ingenti sforzi di persone e mezzi per il loro rafforzamento.

Questo passaggio ha finito per mettere in subordine, nei fatti, quanto formulato nella Carta di Nizza, dando corso a un approccio che guarda alle migrazioni come a un fenomeno contingente da arginare, facendo prevalere classificazioni funzionali a una visione essenzialmente *legalistica* e assai poco congruenti alla sua reale configurazione. Le migrazioni non sono, infatti, prioritariamente considerate secondo i loro fattori di spinta (p. es., suddividendole in *volontarie* o *forzate*), bensì secondo criteri (nazionali) di legalità relativamente agli ingressi e alle permanenze dei migranti nei diversi paesi Ue. In altre parole, interessa poco conoscere la tipologia dei flussi, mentre appare essenziale considerare la conformità degli arrivi rispetto alle normative nazionali.

Si tratta di una concezione disomogenea, che antepone la pluralità (e la variabilità) delle legislazioni dei diversi Stati a qualsiasi dispositivo comune e sovranazionale di gestione del fenomeno e che spiega, almeno in parte, il fallimento dei tentativi di risposta unitaria dell'Ue alla crisi dei profughi (pensiamo soltanto alle grosse difficoltà di attuazione incontrate dal CEAS, *Common European Asylum System*, postulato sin dal 1999 o, più recentemente, dalla *European Agenda on Migration*⁵, adottata dalla Commissione europea nel maggio 2015 e sostanzialmente non recepita dagli Stati membri).

Non solo. Le legislazioni nazionali in materia di visti e soggiorno per stranieri di paesi terzi

⁴ La gestione delle frontiere interne ed esterne dei Paesi dell'area Schenghen segue quanto stabilito dal Capo 2 del Titolo V del *Trattato sul Funzionamento dell'Ue* (TFUE), dalla *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985* (1990) e dai successivi Regolamenti attuativi. In particolare, si ricordano il Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, denominato *Codice frontiere Schenghen* (Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, adottato il 15 marzo 2006). Cfr.: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=IT

⁵ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

sono risultate, dagli anni Novanta in poi, via via più restrittive, nella diffusa convinzione che la stagnazione economica e la mancanza di progetti di sviluppo impedirebbero l'assorbimento di manodopera esterna, incrementando unicamente secche di disagio e conflittualità sociale. Di conseguenza, l'approccio legalistico ha reso i migranti (anche quando profughi) una categoria da *controllare*, piuttosto che da includere socialmente: una popolazione a parte, di cui si stenta a riconoscere l'insediamento permanente nei contesti sociali ed economici europei, preferendo considerarla temporanea, di passaggio, del tutto accessoria al destino europeo.

In termini generali, su un piano strettamente pratico, tale impostazione ha comportato:

- un rafforzamento operativo e finanziario degli organi di controllo dei vari paesi Ue, con un'estensione delle loro competenze su immigrazione, asilo e integrazione, anche a scapito di altre istituzioni (p. es.: gli enti locali);
- una concentrazione delle risorse economiche, umane e tecnologiche soprattutto nella gestione delle emergenze (soccorsi, salvataggi, prima accoglienza), senza un'adeguata pianificazione della successiva tutela umanitaria nei contesti ospitanti;
- un indebolimento delle politiche di welfare e di integrazione (conseguenza, anche, della crescente destinazione delle risorse economiche ad azioni di controllo dei migranti);
- un mancato coordinamento con la politica estera e la cooperazione internazionale, che avrebbe consentito di agire più efficacemente nei paesi di origine o di transito dei migranti con progetti di *state building* e di sviluppo.

Impedendo una seria revisione delle politiche dei permessi di soggiorno⁶ e dei criteri di legalità degli ingressi e delle permanenze dei migranti, tale orientamento ha finito con il sortire due effetti del tutto contrari alle sue finalità. Da un lato, lungi dal diminuire o dall'essere in qualche modo regolati, i flussi migratori *irregolari* sono aumentati, essendovi necessariamente compresi quelli dei profughi, la cui condizione giuridica, a tutt'oggi, può solo essere definita dopo l'approdo nel paese ospitante e previa apposita richiesta. L'aggravarsi delle crisi belliche in regioni prossime all'Ue (Libia e Siria, in particolare), unitamente al perdurare di guerre *a bassa intensità* in aree già segnate da migrazioni di massa (Corno d'Africa, Nigeria, Sudan, Iraq, Afghanistan, per limitarci alle principali), ha infatti reso la situazione degli arrivi sempre più drammatica e sempre meno governabile con gli attuali strumenti legislativi e operativi europei. Testimoniano la tragicità degli eventi l'alto numero di morti lungo le vie di fuga verso l'Europa e la dispersione umana cui spesso dà luogo un'accoglienza temporalmente compressa che non crea integrazione.

D'altro canto, proprio in corrispondenza dell'aumento dei richiedenti asilo da paesi in guerra, molti paesi (tra questi, l'Ungheria, la Danimarca, la Bulgaria, l'Austria), tra il 2015 e il

⁶ Rivedere i criteri di "legalità" degli ingressi avrebbe portato a considerare, per esempio, la possibilità di richiedere asilo politico prima dell'arrivo negli stati Ue (p. es. presso le delegazioni Ue nei paesi terzi), permettendo una pianificazione strutturale di canali "sicuri" verso l'Europa.

2016, hanno intrapreso un avvitamento nazionalistico e xenofobo, in cui la refrattarietà verso asilo e accoglienza si è tradotta nell'innalzamento di barriere (muri)⁷ contro le disperate pressioni dei profughi e nella sospensione della libera circolazione delle persone alle frontiere interne dei Paesi dell'area Schengen⁸. Un avvitamento che oltraggia i diritti delle persone, contrasta apertamente con i doveri di soccorso sopra ricordati e rischia di risultare esiziale per l'unità europea. La quale - giova ricordarlo - ha, nei suoi fondamenti, la libera circolazione delle persone nei territori gli stati che la compongono.

Primo asse dell'orientamento securitario: controllo delle frontiere esterne e immigrazione

Si è soliti individuare il primo atto dell'orientamento securitario dell'Ue nel Consiglio europeo di Tampere (1999), il cui documento finale⁹ asserisce la duplice esigenza di attuare un maggiore controllo delle frontiere esterne dell'area Schengen e di realizzare un contrasto efficace all'immigrazione illegale, anche attraverso campagne di informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale nei paesi dell'Unione.

Alla prima delle due istanze, il Consiglio dell'Unione europea ha risposto nel 2004 con l'istituzione dell'Agenzia *Frontex*¹⁰, incaricata della *gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*. Si tratta di un'Agenzia di coordinamento che non entra a modificare le competenze dei singoli Stati sulle proprie frontiere esterne, ma intende facilitarne la cooperazione nelle operazioni di polizia rispetto a possibili attraversamenti (compresi gli arrivi dei profughi). A nove anni di distanza, nell'ottobre del 2013, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea hanno meglio sostanziato gli strumenti di controllo in materia di immigrazione, approvando congiuntamente l'istituzione di un *Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne (Eurosur)*¹¹ nella cui missione il

⁷ Il primo paese ad avere annunciato la costruzione di una barriera anti-migranti a Calais è stata la Gran Bretagna, il 29 giugno 2015. Il 4 agosto successivo la Bulgaria ha terminato la costruzione di una barriera al confine con la Turchia e il 28 dello stesso mese l'Estonia ha annunciato un'analogo barriera sul confine russo. Il 14 settembre l'Ungheria ha approntato il "muro" ai confini con la Serbia: un mese dopo, il 15 ottobre, ne erigerà uno alla frontiera con la Croazia. L'11 novembre è la volta della Slovenia che erige un muro anti-profughi ai confini con la Croazia, mentre il 28 dello stesso mese la Macedonia comincia la costruzione di una barriera alla frontiera con la Grecia. Infine, 19 gennaio 2016, l'Ungheria annuncia di volere completare il suo progetto di difesa con la costruzione di un terzo muro ai confini della Romania.

⁸ Pur essendo espressamente previsto dal TFUE (art. 78, c. 3), la sospensione della libera circolazione delle persone alle frontiere interne degli stati assunta da vari paesi (Svezia, Danimarca, Gran Bretagna, Austria) tra il 2015 e il 2016 preoccupa per il suo perdurare e la sua tendenza a presentarsi come soluzione permanente alla crisi dei rifugiati. Per l'elenco delle reintroduzioni dei controlli alle frontiere interne: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

⁹ *Verso un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia: i capisaldi di Tampere*, www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 settembre 2004 (eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32004R2007). Tale Regolamento è stato modificato dal successivo Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 (eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&from=IT).

¹¹ Regolamento (UE) N. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne (Eurosur): eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0011:0026:IT:PDF

contrasto all'immigrazione clandestina (sic!) e alla connessa criminalità transfrontaliera figura correlato al salvataggio dei migranti vittime dei trafficanti. Al tempo stesso, il Testo del Regolamento si premura di raccomandare ai singoli Stati di agire sempre in conformità ai principi della Carta di Nizza nelle loro operazioni di polizia frontaliere.

Complessivamente, tanto *Frontex*, quanto *Eurosur* assolvono ai bisogni di controllo dello spazio Schengen operando unicamente *dal fronte interno*, ossia non estendendo la loro azione oltre i confini marittimi o terrestri dei paesi Ue. Nel caso dei tragitti migratori, questo limite ha significato la possibilità di agire solo sui loro segmenti finali, ovvero sugli epiloghi (spesso tragici) dei viaggi dei profughi, senza riuscire a intervenire a monte (ossia, nei paesi terzi d'origine o di transito) per incidere preventivamente sulle cause dei flussi.

Gli altri punti del Testo di Tampere hanno trovato sviluppo nel *Programma de l'Aia*¹² del 4 maggio 2004 e, soprattutto, nel *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*¹³ (Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 24 settembre 2008), nella cui Comunicazione finale si afferma che l'immigrazione legale va organizzata *tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro*, e che il contrasto all'immigrazione clandestina (sic!) va effettuato anche *assicurando il ritorno degli stranieri in posizione irregolare nel loro paese di origine o in un paese di transito*. Le possibilità dell'accoglienza diventano, pertanto, esplicitamente subordinate alle disponibilità (non solo economiche, ma anche politiche) dei singoli Stati e il contrasto all'irregolarità ammette anche l'eventualità del rimpatrio coatto nel paese d'origine. Gli interessi nazionali risultano dunque prioritari rispetto alle persone, sino al punto da condizionare l'attuazione di alcuni loro diritti essenziali (p. es.: il diritto d'asilo, il diritto alla libera circolazione delle persone, ecc.) e l'orientamento securitario non può coniugarsi meglio con le logiche nazionalistiche sottese alle politiche di molti stati Ue.

Secondo asse dell'orientamento securitario: il Sistema Dublino e le politiche di asilo

L'esigenza di bilanciare le scelte securitarie con una politica di asilo e di accoglienza comune fondata sul rispetto dei diritti fondamentali comincia ad affermarsi concretamente con il *Programma di Stoccolma*¹⁴, che traccia le linee prioritarie d'azione per il periodo 2010-2014. È noto come, durante questo lasso temporale, la morfologia dei flussi migratori verso l'Europa abbia subito una mutazione profonda, con un incremento consistente e, per molti aspetti, impreveduto degli arrivi di profughi e delle relative domande di protezione. In questo quadro, il diritto d'asilo è divenuto via via più centrale nell'accoglienza dei migranti e la sua applicazione

¹² *Dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, formulato dal Consiglio europeo del 4-5.11.2004 e adottato dalla Commissione Barroso I, il 10.05.2005: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:IT:PDF.

¹³ register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2013440%202008%20INIT.

¹⁴ *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 2009: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV%3Aj10034.

si è spesso scontrata, per un verso, con gli interessi securitari europei, per altro verso con l'incapacità di varare piani unitari di risposta alle emergenze in atto.

Per quanto concerne il primo aspetto, uno degli elementi di maggiore contrasto tra i vari paesi è risultato il *Sistema Dublino*, il cui atto di istituzione (1990) fu sottoscritto per determinare il singolo stato Ue competente a esaminare un'eventuale domanda d'asilo ed evitare contese su singoli casi. Tradotto in Regolamento¹⁵ e declinato in tre versioni successive (1997, 2003 e 2013), il *Sistema Dublino* si è avvalso, a partire dal 2000, del Regolamento *Eurodac*, ossia del *Sistema comunitario per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo*. Si tratta di un vero proprio strumento di controllo sui richiedenti asilo, in cui l'esigenza di evitare domande di protezione rivolte a più Stati Ue non si concilia con il rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti stessi, le cui condizioni di vita risultano spesso messe a dura prova da procedure estremamente lente, diverse da nazione a nazione e soggette a molti fattori di discrezionalità.

Fondato sul principio per cui lo Stato competente a esaminare una domande di asilo è lo Stato in cui il profugo ha chiesto la protezione internazionale, il *Sistema Dublino* si è rivelato, negli anni, uno strumento estremamente problematico sotto molteplici aspetti.

1. Nell'impatto sui diritti fondamentali, in troppi casi esso ha permesso la violazione del diritto all'accesso effettivo alla procedura d'asilo, non fornendo informazioni adeguate ai richiedenti sugli strumenti del ricorso giurisdizionale nei casi di valutazione negativa. Inoltre, sono state riscontrate violazioni al diritto di libera circolazione delle persone e al ricongiungimento familiare, anche per quanto attiene categorie vulnerabili, come i minori non accompagnati. La prassi detentiva, infine, è risultata spesso ingiustificata.

2. Rispetto agli obblighi degli Stati, esso è risultato vessatorio per quelli più esposti agli approdi dei migranti, in quanto chiamati in maniera sempre più gravosa alla presa in carico delle domande di asilo, della prima accoglienza e della successiva protezione internazionale.

3. Rispetto al funzionamento di un Sistema comune di asilo con un'equa distribuzione della tutela umanitaria tra tutti gli stati dell'Ue, il *sistema Dublino* appare uno scoglio da superare, essendo divenuto un baluardo per quei paesi che non vogliono condividere l'accoglienza dei profughi.

Che il *Regolamento di Dubino* costituisca un ostacolo a un'applicazione uniforme del diritto d'asilo nell'Ue lo ha ulteriormente comprovato la crisi dei profughi del 2015, quando l'Ungheria, il 23 giugno, di fronte all'incremento delle domande di asilanti provenienti soprattutto dal confine con la Serbia, ha scelto unilateralmente di *ricevere indietro* tali richieste, causando un dirottamento dei flussi verso i paesi confinanti. Nell'agosto successivo, il

¹⁵ Regolamento UE n. 604/2013 (Dublino III) che traduce in regolamento europeo la *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee* (Dublino, 1990): eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF.

Regolamento ha subito una diversa sospensione da parte della Germania, che ha scelto di *elaborare autonomamente* le domande di asilo limitatamente ai profughi siriani.

Nonostante le richieste avanzate da più parti per un suo superamento, il *Sistema Dublino* continua a essere difeso da molti stati dell'est e del nord Europa, fortemente contrari ad avallare l'ipotesi di ripartire in egual misura quote obbligatorie di asilanti fra tutti i paesi dell'Ue - e, di conseguenza, fortemente contrarie a una politica europea d'asilo e accoglienza unitaria.

È proprio nell'incapacità di elaborare una risposta unitaria alla crisi dei profughi che l'orientamento securitario degli stati europei ha cominciato a segnare le sue prime incrinature (p. es.: durante il Consiglio europeo di Ypres del giugno 2014¹⁶), sino a evidenziare le sue malcelate contraddizioni nel corso dei successivi due anni.

Nel suo *Discorso sullo stato dell'Unione*, pronunciato a Strasburgo il 9 settembre 2015¹⁷, il Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha dovuto riconoscere come tale approccio non abbia sostanzialmente inciso sull'arrivo dei migranti, né sulla sicurezza dei confini esterni dell'Ue, e, al tempo stesso, come i doveri umanitari di soccorso e il quadro dei diritti fondamentali esigano che esso venga superato mediante un rafforzamento delle competenze degli organi comunitari (Commissione e Parlamento europeo) su una materia troppo divisiva per i poteri nazionali, anche all'interno del Consiglio europeo.

Il *Discorso* di Juncker è seguito di pochi mesi all'adozione da parte della Commissione europea della *European Agenda on Migration* (9 maggio 2015), nella quale, per la prima volta, veniva tracciato un serio piano di redistribuzione (*relocation*) dei richiedenti asilo tra i 28 paesi Ue. Elaborato in seguito a un'urgente richiesta del Consiglio europeo (23 aprile) e a una Risoluzione del Parlamento europeo (29 aprile), il piano della Commissione ha incontrato presto le opposizioni di molti paesi dell'est (Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria, Bulgaria) e del nord Europa (Danimarca), che ne hanno rallentato il recepimento, vanificando la sua efficacia. Queste opposizioni, oltre a segnare l'ennesimo fallimento europeo in una risposta al fenomeno, sono apparse come il fosco preludio all'avvitamento nazionalistico ricordato sopra, con i drammatici corollari dei muri" ai confini nazionali e dei campi concentrazionari di profughi sorti su territori Ue sull'onda di un'emergenza umanitaria non altrimenti gestibile.

Sul fronte esterno: gli accordi intergovernativi con i paesi di provenienza e di transito dei profughi

Abbiamo già avuto modo di osservare come l'approccio securitario si sia sviluppato prevalentemente sull'asse della politica interna dell'Ue, limitando la possibilità di un'elaborazione delle politiche migratorie anche sul fronte della politica estera.

¹⁶ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/143494.pdf.

¹⁷ Commission européenne - *Discours, L'état de l'Union en 2015: Le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité*, Jean-Claude Juncker Président de la Commission européenne: europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_fr.htm.

Quantunque l'esigenza di cooperare con i paesi terzi sul fenomeno dell'immigrazione risulti postulato fin dal Consiglio di Tampere, a livello operativo le azioni in tal senso sono apparse poco strutturate, con un impiego di risorse economiche e umane complessivamente contenuto.

Una presa di coscienza per un cambio di passo è sembrata delinearsi con la definizione del *Global approach* quale orizzonte politico per i rapporti fra Ue e paesi terzi¹⁸. Più volte richiamato tra il 2005 e il 2016, alla prova dei fatti il GAMM (*Global approach for Migration and Mobility*) si è però rivelato più uno strumento ideale d'indirizzo che un programma effettivo, articolato in precise serie di azioni.

A fronte di numerose dichiarazioni d'impegno su interventi di *state building* e *peace building* nei cosiddetti *stati fragili*¹⁹, nell'ambito della PEV (*Politica europea di Vicinato*) è sempre prevalsa la convinzione che i flussi migratori possano essere arginati mediante accordi bilaterali tra l'Ue e i paesi terzi di provenienza o transito dei profughi. Dal 2000 sino a oggi gli esempi in tal senso sono stati numerosi, ancorché passati sottotraccia dalla maggior parte dell'informazione. A bucare in parte questo silenzio mediatico è stato il progetto di accordo-quadro Ue-Libia che, avviato nel novembre 2008, è stato formalizzato come una *agenda di cooperazione tra UE e Libia sull'immigrazione* il 4 ottobre 2010. Tale progetto aveva previsto il trasferimento di 60 milioni di euro per il triennio 2011-2013 in cambio della realizzazione di una serie di obiettivi, tra i quali il rafforzamento dei controlli delle frontiere meridionali (sahariane) dello stato africano. Accreditati osservatori internazionali (tra questi *Amnesty International* e *Human Rights Watch*²⁰), unitamente a numerose testimonianze di sopravvissuti, avevano dimostrato come tali *rafforzamenti* sarebbero quasi certamente consistiti in un inasprimento delle violenze detentive già abitualmente impiegate dalla polizia frontaliere libica verso i migranti (internamenti in campi di concentramento, torture, abusi sessuali su donne e minori, ricatti ecc.), in evidente oltraggio dei diritti fondamentali. Per altro, lungi dal poter essere dissuasi da queste pratiche, i flussi di profughi in provenienza da Khartum verso il confine libico non sarebbero affatto diminuiti, essendo fonte di guadagno di trafficanti internazionali che agivano (e agiscono) in complicità con i *guardiani del deserto* (gli agenti della polizia libica).

A seguito dell'aggravarsi dell'instabilità interna della Libia, l'accordo è stato successivamente sospeso con una Dichiarazione dell'Alto Rappresentante Catherine Ashton il 22 febbraio 2011.²¹

¹⁸ Council of the EU, *Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean*, Council Conclusions, 17 December 2005, 15914/05: register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT.

¹⁹ Al riguardo, si veda il nostro *Migrazioni di profughi e cooperazione internazionale: la sfida dei "Paesi fragili"*, in Rigallo D., Sabatino A., Turroni G., *Per una politica europea d'asilo, accoglienza e immigrazione*, Consiglio regionale del Piemonte, 2015, www.consiglioregionale.piemonte.it/dwd/organismi/cons_euro/2015/libro_politica_europea/.

²⁰ Si veda al riguardo: Human Rights Watch (a cura di), *Scacciati e schiacciati. L'Italia e il respingimento di migranti e richiedenti asilo, la Libia e il maltrattamento di migranti e richiedenti asilo*, www.hrw.org/it/report/2009/09/21/255974#142b61.

²¹ Si veda, al riguardo, la Raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio del 20 gennaio 2011: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0020+0+DOC+XML+V0//IT.

Questi eventi hanno indotto numerose forze della società civile europea a interrogarsi se sia politicamente opportuni che l'Ue seguiti a stipulare accordi di questo tipo con paesi retti da regimi illiberali e assai poco solidi dal punto di vista istituzionale. In particolare, accordi finalizzati ad arrestare i flussi dei migranti in paesi di transito senza l'attivazione di validi osservatori internazionali sull'applicazione dei diritti fondamentali, rischiano di tradursi in operazioni meramente securitarie di corto respiro, che non incidono né sui fattori di spinta, né sulle dinamiche del fenomeno.

A dispetto di queste considerazioni, la strada degli accordi intergovernativi tra Ue e paesi terzi di origine, transito e destinazione dei profughi, è recentemente battuta in due diverse occasioni: con l'Etiopia, durante il summit euro-africano de La Valletta (11-12 novembre 2015)²², e con la Turchia 18 marzo 2016²³.

Se nel caso dell'Etiopia gli accordi hanno assunto la forma un'*Agenda Comune su Migrazione e Mobilità*²⁴, in cui il contenimento dei flussi è stato fatto rientrare in un quadro cooperazione internazionale, nel caso della Turchia, scopi e azioni concordati sembrano segnare una vera e propria resa del quadro dei diritti di fronte all'emergenza.

Il rientro coatto in Turchia dei migranti irregolari provvisoriamente ospitati in Grecia, l'ipotesi, assai poco praticabile, di attivare canali umanitari dal paese anatolico verso l'Europa, la difficoltà di assecondare la richiesta turca di esentare i propri cittadini dall'obbligo di visto per entrare nell'Ue, l'assenza di strumenti di controllo del rispetto dei diritti umani, il contraltare economico ammontante a 3 mld di euro da destinare allo stato turco, sono alcuni degli elementi che spiegano le riserve e le proteste mosse da più parti all'Ue in merito a questa specifica operazione. Un'operazione che sta traducendo tutto l'affanno e l'incapacità dell'Europa politica a rispondere unitariamente alla crisi dei profughi, facendo leva su quei principi e quei diritti alla base del suo progetto civile.

La recente ripresa dell'orientamento securitario nelle politiche dell'UE (autunno 2016)

Alla sostanziale impossibilità di applicare quanto previsto dalla *European Agenda on Migration* e alle esplicite chiusure di molti paesi dell'Ue all'accoglienza dei migranti, nel corso del 2016 si è progressivamente associato il bisogno degli Stati di infondere una *percezione di sicurezza* presso le popolazioni nazionali, il cui venire meno sarebbe dovuto sia all'ingovernabilità dei flussi migratori, sia alle minacce del terrorismo islamista, concretizzatesi nelle stragi di Parigi (gennaio²⁵ e novembre²⁶ 2015), di Nizza²⁷ e di Berlino²⁸.

²² europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6050_en.htm?locale=EN.

²³ www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.

²⁴ Common Agenda on Migration and Mobility, CAMM.

²⁵ Attentato alla sede del giornale satirico *Charlie Hebdo* del 7 gennaio 2015.

²⁶ Attentati di Parigi del 13 novembre 2015.

²⁷ Attentato di Nizza del 14 luglio 2016.

²⁸ Attentato di Berlino del 19 dicembre 2016.

Nonostante numerosi tentativi di scindere l'analisi delle realtà migratorie dalle penetrazioni terroristiche e dai processi di radicalizzazione islamista, la connessione tra i due fenomeni sembra essere prevalsa nel senso comune, al punto da condizionare le risposte politiche rispetto alla gestione delle migrazioni (anche di quelle dei profughi) nel senso di un rafforzamento del loro controllo.

Nel suo *Discorso sullo stato dell'Unione* del 14 settembre 2016²⁹, il Presidente della Commissione europea ha usato espressioni assai diverse da quelle adottate l'anno precedente, ripiegando verso un indirizzo securitario per il quale la difesa dalle minacce del terrorismo islamista deve passare innanzitutto attraverso il rafforzamento del controllo delle frontiere esterne dell'Ue e degli ingressi migratori irregolari. A tal fine, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea hanno istituito, con il Regolamento (UE) 2016/1624³⁰ del 14 settembre, l'*Agenzia della Guardia costiera e di frontiera europea*, ulteriore dispositivo per la sicurezza delle frontiere che va a integrare le attività di Frontex.

La Riunione informale dei 27 capi di Stato o di governo dell'Ue, svoltasi a Bratislava il 16 settembre 2016³¹ e il successivo Consiglio europeo del 20-21 ottobre 2016³² hanno ulteriormente consolidato l'indirizzo securitario. La sicurezza delle frontiere esterne è stata riaffermata come perno di tutta la politica migratoria europea, da concretizzarsi nei seguenti obiettivi: *Non consentire mai la ripresa dei flussi incontrollati dello scorso anno e ridurre ulteriormente il numero dei migranti irregolari; assicurare il pieno controllo delle nostre frontiere esterne e tornare a Schengen [...]*³³. Obiettivi che dovrebbero dare corso alla creazione di nuovi dispositivi operativi di controllo, come l'ETIAS, ossia un *sistema di informazione e autorizzazione ai viaggi per consentire i controlli preventivi e, se necessario, negare l'ingresso ai viaggiatori sprovvisti di visto*³⁴ o la *piena capacità di reazione rapida della guardia costiera e di frontiera europea, ora istituita ufficialmente*.

Complessivamente, viene accettato il postulato per cui i flussi migratori sarebbero da affrontare prevalentemente attraverso *politiche di difesa* capaci di dissuaderne l'arrivo e contrastarne la permanenza, anziché attraverso *politiche di effettiva integrazione*, che mettano al centro i diritti delle persone.

L'incidenza di queste indicazioni sembra già avere effetto su alcune scelte politiche nazionali, più propense ad adottare strumenti securitari che ad attivare dispositivi di inclusione sociale. In questo quadro, il solco rispetto a quanto affermato nella *Carta di Nizza* si sta facendo nuovamente profondo: il rischio è possa diventare irrecuperabile.

²⁹ State of the Union 2016. Towards a better Europe - A Europe that protects, empowers and defends europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm.

³⁰ eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=IT.

³¹ Dichiarazione e Tabella di marcia di Bratislava: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-bratislava-declaration-and-roadmap/.

³² Conclusioni del Consiglio europeo, 20 e 21 ottobre 2016: www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2016/10/21-euco-conclusions_pdf/.

³³ Dichiarazione e Tabella di marcia di Bratislava: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-bratislava-declaration-and-roadmap/.

³⁴ Dichiarazione e Tabella di marcia di Bratislava: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-bratislava-declaration-and-roadmap/.

| Conclusioni

Trattare di sicurezza nel quadro europeo ha significato, sostanzialmente, enucleare due polarità in contrasto tra loro. Da un lato, quella dei *diritti* codificati dalla Carta di Nizza, in cui il principio della sicurezza è attribuito alla persone e la sua attuazione scorre lungo la prospettiva di un'unità federale capace di superare gli egoismi nazionalisti dei singoli stati. Dall'altro, quello delle politiche effettivamente messe in atto, sia a livello comunitario che nazionale, in cui la *sicurezza* è attribuita prioritariamente agli stati, e le migrazioni sono affrontate come un fenomeno da arginare con strumenti di difesa. Si tratta di una contraddizione profonda che rivela, nell'Europa in costruzione, quasi una duplice anima o, se vogliamo diversamente esprimerci, un duplice registro di principi. L'Europa politica di domani dipenderà da quali principi si sceglierà di seguire. Al momento, l'opposizione tra le due polarità coesiste in una situazione opaca, incerta, troppo spesso preda di affanni occasionali e di opportunismi. Mentre, al di là delle frontiere, le fughe di persone da zone di guerra o di crisi proseguono senza interruzioni, con i loro crescenti effetti di naufragi, morti, dispersi in acque e territori che sono europei.

SISTEMA SECURITARIO DELL'UE

Schema riassuntivo

CONTROLLO DELLE FRONTIERE ESTERNE		CONTROLLO DEL SISTEMA DI ASILO	
SISTEMA GIURIDICO	STRUMENTI OPERATIVI	SISTEMA GIURIDICO	STRUMENTI OPERATIVI
<p>TFUE - Titolo V, Capo 2 (2009)</p> <p>AQUIS DI SCHENGHEN (1985, 1990, 2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Codice frontiere Schenghen (Regolamento (CE) 562/2006) – Regolamento (UE) 1051/2013 <p>CODICE VISTI (Regolamento (CE) 810/2009)</p> <p>DIRETTIVA RIMPATRII (2008/115/CE)</p>	<p>SIS - SISTEMA DI INFORMAZIONE SCHENGHEN (1985)</p> <p>FRONTEX (2004) Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.</p> <p>EUROSUR (2013) Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne.</p>	<p>TFUE - Titolo V, Capo 2 (2009)</p> <p>SISTEMA DUBLINO (1990, 1997, 2003, 2013) Convenzione (poi Regolamento) sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione europea.</p> <p>DIRETTIVA QUALIFICHE (2011/95/UE)</p> <p>DIRETTIVA SULLE PROCEDURE D'ASILO (2013/32/UE)</p> <p>DIRETTIVA ACCOGLIENZA (2013/33/UE)</p>	<p>EURODAC (2000) Sistema comunitario per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo.</p>

MIGRAZIONI E SOSTENIBILITÀ DELL'ACCOGLIENZA

di Alfonso SABATINO

Flussi migratori, le reazioni politiche e sociali e i rischi di dissoluzione dell'UE

I flussi migratori che interessano i paesi meridionali dell'Europa, esposti alle frontiere esterne marittime, hanno messo in discussione i principi di solidarietà che sorreggono l'Unione e le sue stesse realizzazioni. Il primo segnale è venuto dalla sospensione degli accordi di Schengen da parte dei paesi dell'Europa centro settentrionale e dalla costruzione di barriere ai confini esterni per chiudere la rotta balcanica. Il secondo segnale è dato dalle resistenze emerse nell'applicazione del piano di redistribuzione di 160.000 mila profughi varato dalla Commissione europea nel 2015. Il terzo segnale è dato dalla diffusione dei movimenti populistici euroscettici e xenofobi in quasi tutti i paesi europei con il rischio di far saltare gli equilibri politici nazionali e continentali europei che hanno sorretto il processo europeo nel dopoguerra.

Il nodo dell'immigrazione è, inoltre, una delle componenti principali del voto britannico sull'uscita dall'UE; in Austria può favorire l'elezione di un presidente della repubblica xenofobo nelle prossime elezioni presidenziali. In Francia il *Front National* è divenuto, secondo i sondaggi, il primo partito del paese; nei Paesi Bassi, in Svezia e altri paesi scandinavi crescono le forze politiche antisistema alimentate anche dalle reazioni alle manifestazioni del terrorismo islamista che hanno interessato diversi paesi europei.

A fronte di tali reazioni sociali, è un dato di fatto che l'Unione Europea si è trovata: 1) senza strumenti per affrontare la crisi della migrazione; 2) senza strumenti per affrontare la crisi economica internazionale innescata dal fallimento delle istituzioni finanziarie americane del 2007-2008; 3) senza strumenti per contrastare gli attentati terroristici che hanno colpito la Francia, il Belgio, la Germania e quindi garantire la sicurezza. Nel vuoto di potere della Commissione e del Parlamento europeo si sono affermati i rapporti intergovernativi e naturalmente la gerarchia divisiva dei rapporti di forza tra Stati membri.

I flussi migratori, la crisi economica e la situazione internazionale mettono in discussione la capacità europea di accogliere e includere socialmente i nuovi residenti, di rispondere alla sfida del terrorismo. I cittadini europei sembrano aver perso le loro tradizionali certezze, hanno paura e chiedono sicurezza. È questo probabilmente il terreno sul quale si giocheranno i destini del processo europeo.

Restando nell'ambito del nodo immigrazione, un'analisi del problema deve considerare quanti sono gli immigrati nell'UE, la pressione demografica esterna su un'Europa in calo demografico, la sostenibilità delle politiche di accoglienza, la possibilità di una politica estera e di sicurezza rivolta a contenere i fattori di spinta della migrazione, a rendere gestibile il flusso

verso l'Europa, e garantire la pace, la sicurezza e lo sviluppo nelle aree di prossimità che alimentano il fenomeno migratorio.

Un richiamo statistico

Nell'UE a 28 (ante Brexit¹), con riferimento alle statistiche della Commissione, gli immigrati sono stimabili in 54-55 milioni su una popolazione di 500 milioni di abitanti. Il dato comprende gli ingressi in Europa nel corso del 2015 e quindi gli oltre 1,3 milioni di profughi siriani accolti in Germania e Svezia, nonché gli arrivi in corso nel 2016. Con riferimento alle statistiche ufficiali UE disponibili al 1° gennaio 2015, vivevano in Europa 52,8 milioni di persone nate in uno Stato diverso da quello di residenza². Di questi, 18,5 milioni erano cittadini di paesi UE. Essi godono dello status di cittadini europei (rumeni, polacchi, slovacchi ecc...) e sono ormai sostanzialmente integrati. Molti sono anche funzionari pubblici o dirigenti aziendali che lavorano in un altro paese membro dell'UE per effetto dello stesso processo di unificazione politica e di integrazione economica, vedi il caso del Lussemburgo, di Bruxelles o della piazza di Londra. Altri 34,3 milioni erano cittadini nati in un paese terzo non UE e quindi rappresentano la componente extra comunitaria. Tuttavia sul totale anzidetto ben 14,5 milioni di immigrati extracomunitari e 3,2 milioni di comunitari, in tutto 17,7 milioni, hanno acquisito nel tempo la cittadinanza del paese di residenza. Ne consegue, sempre secondo le statistiche UE, che al 1° gennaio 2015 gli immigrati con cittadinanza di un paese diverso da quello di residenza erano in totale 35,1 milioni, di cui 19,8 milioni extracomunitari e 15,3 milioni comunitari. I detti dati ovviamente non comprendono i figli degli immigrati naturalizzati - immigrati di seconda o terza generazione - che sono percepiti come estranei dalla popolazione autoctona, non possiedono più i riferimenti comunitari originari dei propri genitori e sono portatori di una pericolosa crisi identitaria che in svariati casi ha alimentato le fila del fondamentalismo islamista.

L'insieme degli immigrati è, inoltre, differentemente distribuito nell'UE. Tendono a concentrarsi nei paesi centro settentrionali attratti dalla migliore assistenza sociale (il fenomeno prende il nome di *welfare shopping*)³. Ovviamente hanno la possibilità di trasferirsi legalmente solo gli immigrati che hanno acquisito una cittadinanza nazionale e quindi europea, mentre i rimanenti ricorrono a trasferimenti infraeuropei clandestini che hanno determinato la crisi del sistema Schengen.

¹ Brexit è abbreviazione di Britain Exit. Il 23 giugno 2016 il referendum convocato nel Regno Unito sulla sua permanenza nell'Ue è stato vinto dal NO con il 52% dei voti. In seguito all'uscita del Regno Unito, che ha una popolazione di 60 milioni di persone, gli Stati dell'Ue scenderanno a 27 e la popolazione complessiva dell'Ue si ridurrà a 440 milioni.

² Table 4: Foreign-born population by country of birth, 1 January 2015 in: [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth,_1_January_2015_\(%C2%B9\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign-born_population_by_country_of_birth,_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png).

³ Secondo le statistiche comunitarie al 1° gennaio 2015, vivevano in Germania 10,220 milioni di persone nate all'estero (12,6% della popolazione). Tale componente risultava di 8,411 milioni (13%) nel Regno Unito; 7,908 (11,9%) in Francia; 5,891 (12,7%) in Spagna; 5,805 (9,5%) in Italia. In totale 38,235 milioni su 52,8. Tuttavia anche nei paesi minori si registravano percentuali di presenze elevate e superiori al 15%. Vedi: Austria (17,2%), Belgio (16,1%), Lussemburgo (44,2%), Cipro (20,9%), Svezia (16,4%). In Lussemburgo e a Cipro è prevalente la componente comunitaria. Cfr. [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign_born_population_by_country_of_birth,_1_January_2015_\(%C2%B9\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign_born_population_by_country_of_birth,_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png).

Un fenomeno nuovo: l'arrivo di profughi

Per anni l'UE ha conosciuto una migrazione quasi esclusivamente economica, di persone in cerca di lavoro che trovavano opportunità occupazionali in un'economia in espansione. Erano tali sia i migranti infraeuropei che quelli extracomunitari. Per quanto riguarda questi ultimi sono affluiti in Europa: cinesi, filippini, egiziani, marocchini, africani sub sahariani, pakistani, bengalesi, cingalesi, indiani e latino americani.

Tra il 2010 e il 2014 si è anche avuto un calo negli arrivi in relazione alla crisi economica dell'Europa ma dal 2014 è cresciuta la componente dei migranti in fuga dal Medio Oriente e dall'Africa, aree caratterizzate da Stati falliti, guerre, terrorismo, colpi di Stato e dittature militari, ma anche carestie e crisi economiche. In altre parole andrebbero considerati profughi, anche se non sempre sono riconosciuti tali, in quanto lo status di rifugiato è concesso sul piano individuale in base alla Convenzione di Ginevra. Tuttavia c'è un'altra ragione che limita tale riconoscimento generale. Mentre i migranti in cerca di lavoro, se privi di un'opportunità di lavoro nei paesi UE, possono essere obbligati a lasciare il paese di arrivo (vedi il "Foglio di via"), ammesso che sia possibile la loro identificazione, ed essere rimpatriati nei paesi di origine con i quali esistono accordi per il ritorno in condizioni di sicurezza⁴, i profughi devono essere trattenuti e assistiti, posti sotto protezione internazionale, ovviamente con un onere a carico dei paesi di prima accoglienza (Regolamento di Dublino III) in quanto anche per essi non è applicabile il principio di libera circolazione UE. Ciò spiega il piano di riparto europeo presentato dalla Commissione lo scorso anno e le resistenze che esso incontra nella sua applicazione.

In ogni modo, è indubbio che ci troviamo di fronte a un quadro generale di destabilizzazione nelle aree di prossimità dell'UE che richiede puntuali risposte economiche e politiche. Naturalmente, in conseguenza della "grande fuga", si è esteso il traffico di esseri umani accompagnato dalle tragedie in Mediterraneo. Infine, una consistente percentuale di migranti è costituita da minori non accompagnati.

Il fenomeno migratorio è in realtà strutturale per le ragioni anzidette e destinato a permanere anche per ragioni demografiche. Infatti, a fronte di una popolazione europea che ha un'età media compresa tra i 40 e i 50 anni ed è in declino demografico, le società che occupano il Medio Oriente e il Nord Africa (dall'Iran al Marocco) sono società più giovani con un'età media compresa tra i venti e i trenta anni. L'attuale popolazione complessiva, stimata in 500 milioni potrebbe crescere a 800 milioni entro il 2050. A sua volta, l'Africa rimane un'area pronta a esplodere per la crescita demografica non sostenibile. Nella parte centrale del continente dal Sahara al Sud Africa escluso, l'età media della popolazione si concentra nella fascia d'età tra i dieci e i venti anni e ciò lascia prevedere il raddoppio della popolazione africana, oggi di 1,1

⁴ In realtà la maggioranza di essi sfugge ai controlli e si disperde "clandestinamente" in Europa.

miliardi di esseri umani, entro il 2050. In pratica ciò potrà avvenire nei prossimi trent'anni e con possibili pressioni sull'Europa.

La gestione dell'accoglienza

Sebbene i temi dell'immigrazione siano da anni all'ordine del giorno europeo a partire dal Consiglio europeo di Tampere del 2009 e il tema sia affrontato nel Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), un primo intervento organico dell'Unione sui temi dell'immigrazione si ebbe nella primavera 2015 con l'*Agenda Europea sulla Migrazione*, a seguito delle tragedie registrate in mare tra la fine del 2014 e l'inizio dell'anno. Il documento affrontava i seguenti temi: Soccorso e salvataggio; Contrasto dei traffici di esseri umani; Equa ripartizione dei rifugiati tra gli Stati membri; Rafforzamento delle delegazioni UE alle frontiere esterne.

Purtroppo, l'*Agenda Europea sulla Migrazione* non ha conseguito gli obiettivi previsti, a parte il rafforzamento europeo delle operazioni di soccorso e salvataggio in mare con le operazioni *Poseidon* (nel mare Egeo) e *Triton* (nel Mediterraneo centrale). I traffici di esseri umani sono continuati indisturbati dato il disordine libico e la fuga di profughi dalla Turchia nell'estate del 2015. Inoltre, gli immigrati in arrivo continuano a dovere essere trattiene e identificati dai paesi di primo approdo. Il rafforzamento delle delegazioni UE alle frontiere esterne, a sostegno delle strutture nazionali esistenti, non risulta una soluzione risolutiva. Infine, l'*Agenda Europea sulla Migrazione* ha completamente trascurato di coinvolgere nell'accoglienza e assistenza dei migranti gli Enti locali e regionali sui quali ricadono i maggiori oneri, come messo in evidenza dal "Parere" emesso dal Comitato delle Regioni e dal successivo dibattito organizzato dal Consiglio regionale del Piemonte del 4 marzo 2016⁵.

Di fronte alle insufficienze della politica comunitaria, la solidarietà tra paesi membri dell'UE ne ha fortemente risentito. Il nodo dei problemi da sciogliere ha, in ogni modo, costretto gli Stati membri e la Commissione a prendere in considerazione ulteriori misure più avanzate per il rafforzamento dell'Agenzia addetta al controllo delle frontiere (*Frontex*), a proporre la creazione di una *Guardia di frontiera e costiera europea*, la gestione europea delle operazioni di identificazione, redistribuzione europea e respingimento sotto controllo dell'*European Asylum Support Office* (EASO). Entro la fine del corrente anno, la Commissione ha, infine, assunto l'impegno di rivedere il *Regolamento di Dublino III*, di presentare nuove proposte per il contrasto dei traffici di esseri umani e nuove misure per l'immigrazione legale con la riforma della Carta Blu per i lavoratori extracomunitari altamente qualificati. Infine, l'approccio europeo mette in evidenza una profonda evoluzione nei rapporti con i paesi terzi del Medio Oriente e dell'Africa dopo gli accordi di La Valletta (Malta) del novembre 2015 e quelli con la Turchia del marzo 2016.

⁵ serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=24178.

La svolta unilaterale della Germania

Le nuove misure, proposte o allo studio della Commissione sono anche la conseguenza della decisione unilaterale della Germania di aprire le porte nell'estate 2015 ai siriani in fuga dal Medio Oriente attraverso la rotta balcanica, sia per ragioni umanitarie sia per depotenziare la situazione esplosiva che si stava determinando nell'Egeo e nei Balcani. La decisione ha necessariamente comportato una svolta nell'approccio politico dell'UE in merito all'accoglienza e una presa di coscienza del problema dei rapporti con i paesi terzi che alimentano i flussi migratori o ne diventano paesi di transito.

Sul piano dell'accoglienza, si è dovuto prendere atto delle resistenze crescenti espresse dalle popolazioni autoctone all'arrivo di gruppi sociali con abitudini di vita e pratiche religiose estranee alle tradizioni locali, a ciò si aggiunge la forte diffidenza nei confronti degli islamici a causa degli episodi di terrorismo avvenuti in Europa. Va inoltre rilevato che, a parte i fenomeni già richiamati di *welfare shopping*, nei paesi nordici si è presa coscienza dell'onere per le finanze pubbliche determinato dall'assistenza economica e sociale prolungata ai profughi. D'altra parte, è stato considerato che la partecipazione al processo produttivo può generare valore aggiunto che ripaga i costi dell'inclusione. Inoltre, nel dibattito sono anche intervenute ragioni di ordine pubblico dato che il mancato inserimento nel sistema produttivo non contribuisce all'autonomia e alla dignità personale dei profughi e può favorire emarginazione, delinquenza e frizioni pericolose tra popolazione autoctona e immigrati. Naturalmente il dibattito si è portato necessariamente sul lavoro dipendente date le difficoltà della grande maggioranza dei profughi di avviare esperienze di lavoro autonomo.

Tuttavia anche tale approccio presenta i suoi oneri e nei paesi dell'Europa centro settentrionale si è sviluppato un approfondito dibattito dettato dalle ragioni strutturali che si sono affermate proprio a seguito di scelte strategiche compiute da tempo per limitare l'immigrazione economica che alimentava attività a basso valore aggiunto ed economia sommersa.

La Germania e i paesi nordici hanno da tempo optato per un sistema produttivo qualificato e avanzato tecnologicamente, fortemente *export oriented* e articolato sulla fidelizzazione dei lavoratori, intesi come asset aziendali, in quanto portatori di programmi di addestramento professionali intensi. Da parte loro, i sindacati locali non sono favorevoli all'apertura di una concorrenza sui livelli salariali diretti a contenere il costo del lavoro. Né d'altra parte il problema viene sollevato dal mondo imprenditoriale nordico per il quale il costo del lavoro non costituisce fattore di competitività data l'organizzazione avanzata del sistema produttivo e commerciale. I poteri pubblici, a loro volta, non gradiscono la diffusione di forme di economia sommersa e di conseguente evasione fiscale che in epoche precedenti si erano affermate nell'offrire occupazione e bassi salari agli immigrati.

A fronte dell'arrivo di oltre un milione di profughi, gli uffici del lavoro tedeschi hanno costatato che i loro livelli qualificazione non sono adeguati alle mansioni che si sono affermate

in Germania con la rivoluzione produttiva avviata da qualche tempo. Solo il 20% dei migranti ha titoli di studio superiori, ma nella maggioranza dei casi le loro precedenti esperienze lavorative non sono rispondenti al fabbisogno del sistema produttivo locale. Infine quasi la totalità dei migranti non ha una documentazione sulle proprie qualificazioni. Per assicurare loro l'inclusione lavorativa occorre l'insegnamento della lingua locale e l'addestramento alle mansioni tecnologicamente avanzate con un percorso lungo valutato da 3 a 7 anni. Va ricordato in proposito che la Germania ha deliberato un piano di assistenza profughi di 93,6 miliardi di euro per il periodo 2016-2020.

Le considerazioni e problemi che si trovano ad affrontare i paesi nordici avvertono anche dei problemi e degli oneri sociali e produttivi che dovrebbe affrontare l'Europa nel suo insieme qualora si decidesse di aprire le porte all'immigrazione per compensare il calo demografico europeo. Per l'Italia e altri paesi mediterranei l'esperienza e il dibattito politico affrontati nel Nord Europa sono emblematici e, al momento, sostanzialmente ignorati. In paesi con una struttura produttiva meno avanzata, caso dell'Europa del Sud, sono favoriti gli inserimenti nelle mansioni a basso costo e poco qualificate (badanti, edilizia, agricoltura, commercio ambulante) e la diffusione dell'economia sommersa. Fatti questi che inducono a considerazioni severe sul modello di sviluppo adottato a margine del fenomeno migratorio, favoriscono le critiche dei paesi del Nord Europa nei confronti dei paesi mediterranei e inducono anche considerazioni critiche circa la stasi della produttività e i limiti di una competitività fondata prevalentemente sulla mobilità occupazionale e la riduzione del costo del lavoro.

▮ L'intervento esterno

L'altra conseguenza dell'iniziativa tedesca è stata la presa di coscienza della necessità di avviare accordi con i paesi terzi, aree di origine o di transito delle migrazioni.

Sotto tale aspetto sono da segnalare, nell'ordine, le decisioni assunte nel vertice EU-Africa de La Valletta dell'11-12 novembre 2015⁶, gli accordi UE-Turchia, il Migration Compact presentato dal governo italiano, il *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi* proposto dalla Commissione.

Per quanto riguarda il vertice Euro-africano, sono state stipulate intese con i paesi africani orientate a depotenziare i flussi in arrivo sulle coste mediterranee dell'Europa. L'intesa più significativa, raggiunta nell'ambito del vertice, è stata la "Dichiarazione congiunta UE-Etiopia per una *Agenda comune sulla migrazione e la mobilità*" data l'importanza dell'Etiopia come paese di origine, transito e destinazione di migranti irregolari e di rifugiati provenienti dal Corno d'Africa e diretti in Europa. È stata, inoltre, adottata una dichiarazione politica e un piano d'azione diretto ad affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e migliorare la cooperazione sulla migrazione legale e la mobilità. Nell'occasione è stato anche formalmente

⁶ www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/.

avviato il “Fondo fiduciario di emergenza dell’UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa”.

A La Valletta l’UE si è dichiarata poi pronta a sviluppare un *Programma regionale di sviluppo e protezione per il Corno d’Africa* destinato a fermare i migranti, sostenuto da fondi europei, nazionali e comunitari, e comprensivo di assistenza ai profughi e della costruzione di capacità di intervento delle autorità locali. In tale ambito non è stata esclusa la possibilità di rimpatrio da parte UE dei migranti nei paesi di origine a seguito della rimozione dei fattori di crisi.

Inoltre, la diplomazia personale della Cancelliera Merkel ha portato all’accordo di marzo 2016 con la Turchia⁷; accordo discutibile soprattutto a causa dell’involuzione interna del paese anche prima del fallito colpo di Stato della notte tra il 15 e il 16 luglio scorso. Con tale accordo si è cercato di assicurare un appropriato contesto di protezione umanitaria fuori dai confini europei e di impedire alla Turchia, grazie a un aiuto condizionato di 6 miliardi di euro, di incoraggiare i profughi siriani e iracheni ospitati sul suo territorio a partire verso i paesi UE, com’è avvenuto nell’estate 2015.

Ciò non toglie che l’accordo contenesse svariati punti critici. Innanzitutto, è intervenuto solo sui flussi che possono interessare quella che viene chiamata la *rotta balcanica*. In secondo luogo, ha definito migrante irregolare ogni persona che approdi sul territorio ellenico e impone alle autorità greche di riaccompagnarla in Turchia senza prendere in considerazione la presentazione della richiesta di asilo come previsto dai regolamenti di Dublino. Al fine di non violare i detti regolamenti e il rispetto della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 da parte europea, la Turchia è stata poi dichiarata incautamente *paese di primo asilo* per i profughi siriani e *paese terzo sicuro* per i profughi non siriani. In realtà, queste due qualificazioni sono state contestate dall’Alto Commissariato per i profughi delle NU (UNHCR) per la discutibile protezione assicurabile ai profughi da parte di Ankara che dovrà adeguare la propria normativa interna per garantire pienamente ai richiedenti asilo, in particolare ai non siriani, le tutele previste dalla Convenzione di Ginevra. La disposizione restrittiva viene solo parzialmente attenuata dalla possibilità europea di autorizzare l’ingresso nell’UE di un profugo siriano per ogni profugo riaccompagnato in Turchia entro il tetto massimo della concessione di 72 mila visti.

L’accordo con la Turchia ha poi stimolato ad aprile di quest’anno il governo italiano, preoccupato per i riflessi conseguenti sulla rotta del Mediterraneo centrale, a presentare il documento *Migration Compact*⁸ nel quale è stata suggerita una strategia di intervento sui paesi africani e il riordino degli strumenti europei di assistenza allo sviluppo.

Il *Migration Compact* ha trovato successiva risposta da parte della Commissione che ha presentato il 7 giugno scorso una Comunicazione sul *Nuovo quadro di partenariato con i paesi*

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

⁸ www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

terzi⁹. Il piano, destinato a incidere sulla dimensione esterna dell'*Agenda Europea sulla Migrazione*, prevede un'azione combinata UE-Stati membri per concludere patti con i paesi terzi fondati su incentivi positivi negativi al fine di favorire la cooperazione in materia di gestione della migrazione. Il documento sottolinea inoltre la necessità di completare le intese con la Giordania e il Libano per l'assistenza ai profughi ospitati, approfondire la cooperazione con la Tunisia, concordare patti con il Niger, il Senegal, il Mali, l'Etiopia e sostenere le iniziative del governo libico di unità nazionale.

Per sostenere questi patti l'UE si propone di mobilitare circa 8 miliardi di euro per il periodo 2016-2020 in aggiunta agli aiuti allo sviluppo oggi forniti da Stati membri e UE. È prevista, poi, più a lungo termine l'intensificazione degli sforzi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e sviluppare le capacità di accoglienza locali, auspicando a tal fine la mobilitazione di altri 62 miliardi di euro.

Quale strategia per una politica sostenibile della migrazione?

Sia le difficoltà riscontrate nella politica di accoglienza e inclusione, sia i tentativi di costruire un intervento esterno diretto a porre sotto controllo i flussi migratori verso l'Europa, mettono in evidenza un punto comune. In entrambi i casi emerge la difficoltà delle istituzioni comunitarie - Commissione, Parlamento europeo, Consiglio - di costruire una strategia condivisa. Esiste un deficit europeo di formazione della volontà politica riconducibile alla mancanza di una piena legittimazione democratica dei poteri del Parlamento europeo. Infatti, il Parlamento non ha poteri fiscali e di politica estera e di sicurezza, entrambi decisivi per i temi dell'immigrazione.

Data l'affermazione del metodo intergovernativo, prevalgono le divisioni tra paesi membri e soprattutto tra i principali partner, ciascuno proteso a perseguire i propri interessi. Sul piano della politica di accoglienza e inclusione ogni paese è condizionato dalle proprie politiche di sviluppo produttivo e dai propri vincoli culturali, offrendo opportunità di inserimento differenziato. Anche sul piano dell'intervento esterno prevalgono le divisioni tra i principali paesi membri UE, ciascuno proteso a perseguire i propri interessi in Medio Oriente, in Libia, nel Corno d'Africa e nel Sahel. L'impostazione che emerge dallo stesso *Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi* conduce al mantenimento delle relazioni bilaterali di ciascun paese membro dell'UE con i singoli paesi del Medio Oriente o dell'Africa. Viene trascurata la lezione offerta dagli Stati Uniti nel secondo dopoguerra quando hanno lanciato a favore dell'Europa il Piano Marshall, subordinato a una gestione comune degli aiuti da parte europea, e il Patto Atlantico con il quale si assumevano la responsabilità di garantire la sicurezza sul continente europeo sotto il loro controllo nei confronti dell'espansionismo sovietico.

⁹ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.
Risulta interessante anche la presa di posizione del Senato della Repubblica: www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/987259/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h3_h318&spart=si.

La lezione è decisiva per l'Europa se vuole porre sotto controllo i flussi migratori, rilanciare la propria demografia, diventare protagonista della pace, della sicurezza e dello sviluppo nelle aree di prossimità e aprirsi al multiculturalismo. I flussi migratori non si arrestano costruendo muri e maggiori controlli alle frontiere, come propongono i movimenti politici populistici presenti nei nostri Stati europei, ma assicurando condizioni di pace e sicurezza nel mondo, in Medio Oriente e Africa, affinché le popolazioni locali possano coltivare la speranza di un futuro di libertà da servitù straniera, di democrazia, di modelli sociali egualitari e solidali. Il compito non è facile dato lo scontro di potenza in corso in Medio Oriente tra i paesi del Golfo, la Turchia e l'Iran, mediato da Stati Uniti e Russia, e lo scontro che vede coinvolte potenze europee ed extraeuropee per l'accesso alle risorse dell'Africa. Tuttavia, l'approccio avviato a La Valletta di un rapporto con singoli paesi africani avrebbe acquisito un diverso significato se l'UE e i suoi Stati membri avessero deciso di subordinare i loro aiuti e l'assistenza allo sviluppo alla creazione di raggruppamenti regionali destinatari degli aiuti. Raggruppamenti chiamati allo sviluppo di progetti comuni infrastrutturali nei settori dell'energia, del governo delle acque, della cultura e della propria sicurezza, quali primi passi per l'avvio di processi di integrazione economica e di unificazione politica regionale locale, com'è avvenuto in Europa con il progetto della Comunità europea per il carbone e l'acciaio. L'opinione pubblica europea non ha valutato il rischio che gli aiuti in programma per l'Africa possano servire a sostenere gli attuali governi locali corrotti, inefficienti e asserviti agli interessi di potenze esterne. Allo stesso modo, qualsiasi progetto per il Medio Oriente dovrebbe essere subordinato alla prospettiva della pacificazione dell'area, all'estirpazione dell'Isis, al limite con l'invio anche di contingenti militari europei, sotto mandato ONU, a garanzia del processo di pacificazione sia nel rapporto tra israeliani, palestinesi e popoli arabi, sia tra le monarchie del Golfo, l'Iran, l'Iraq, la Siria e la Turchia.

Al contempo occorre che l'UE completi la sua unione economica e monetaria al fine di adottare un modello di sviluppo avanzato capace di generare risorse per sostenere l'aiuto esterno e le responsabilità che ne conseguono sul piano della sicurezza esterna e domestica, per affrontare una produttiva divisione del lavoro con le aree di prossimità. Occorre ridare prospettive future alla propria popolazione, introdurre un nuovo welfare per favorire una ripresa delle nascite, fattore decisivo per combinare il nostro patrimonio culturale e storico con il necessario multiculturalismo espresso dalle nuove relazioni tra i popoli nell'era della globalizzazione.

Per rendere sostenibili i flussi migratori in arrivo.

PACE E ASILO: DA IDEALI FILOSOFICI A DIRITTI UNIVERSALI

di Davide RIGALLO

Il diritto cosmopolitico dev'essere limitato alle condizioni dell'ospitalità universale
(Immanuel Kant, *Per la pace perpetua*, Terzo articolo definitivo)

Non è possibile considerare adeguatamente le migrazioni contemporanee senza compararle, sulla base di accertate fonti documentali, a quelle storiche. Analogamente, non è possibile comprendere gli attuali flussi di profughi verso l'Europa prescindendo dai corrispettivi fenomeni avvenuti nel corso del XX secolo e dalle risposte che gli Stati europei hanno cercato di darvi in termini di asilo e accoglienza.

Se è vero che, a rigore, non è corretto trattare di *asilo* e di *protezione internazionale* come concetti giuridici prima della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* (Parigi, 1948) e della successiva *Convenzione sullo Status dei Rifugiati* (Ginevra, 1951), è tuttavia innegabile che, nella formazione della coscienza europea, il dovere degli Stati di garantire rifugio a chi scappa da guerre e persecuzioni matura lungo il suo intero processo storico e appartiene alla sua opzione fondamentale di valori. In particolare, è nell'età moderna che tale forma di ospitalità diventa progressivamente una prerogativa degli Stati nazionali, i quali, in molti casi, ne faranno oggetto di trattati, rendendola parte integrante di diversi accordi di pace¹. Proprio in virtù di questi trattati (espressioni di *paci possibili*, ancorché di breve durata e limitate geograficamente), nel corso del XVIII secolo *pace* e *asilo* diventeranno termini sempre più implicati fra loro e il loro reciproco sviluppo sarà materia di un cammino filosofico che troverà nel *Progetto per la pace perpetua* di Immanuel Kant (1795) la sua sintesi più matura.

L'esigenza di convertire praticamente quanto affermato nella riflessione teorica sarà ripresa a partire dalla prima *Convenzione di Ginevra* del 1864² e sviluppato con maggiore incisività dalla *Convenzione de L'Aia* del 1907³, dando vita a un'attività diplomatica internazionale finalizzata al seguente triplice obiettivo:

- il mantenimento di condizioni di *pace perpetua* fra le nazioni;
- il loro disarmo parziale;
- la risoluzione pacifica dei conflitti attraverso l'istituzione di organismi sovranazionali.

¹ Ricordiamo, tra questi, la *Pace di Augusta* (1555) e la *Pace di Westfalia* (1648).

² *Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra, riguardante il trattamento dei caduti in battaglia*, adottata il 22 agosto 1864, sottoscritta a Ginevra dai rappresentanti di 12 governi i 12 governi (Svizzera, Baden, Belgio, Danimarca, Spagna, Portogallo, Francia, Assia, Italia, Paesi Bassi, Prussia e Wurtemberg). È ritenuta la base storica fondamentale del diritto umanitario internazionale.

³ *IV Convenzione dell'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra per terra*, firmata a L'Aja nel 1907 da 44 nazioni del mondo.

Per la prima volta, gestione della pace e applicazione dell'asilo sono considerati compito di organismi internazionali, la cui prima espressione concreta e strutturata sarà la *Società delle Nazioni* (1919).

Restringendo temporalmente l'orizzonte, la fase storica in cui si delineano i presupposti per il riconoscimento dell'asilo come *diritto*, nonché la creazione di veri e propri sistemi di accoglienza, è quella tra le due guerre mondiali, quando il forte aumento del numero di persone in fuga da conflitti e persecuzioni impose una gestione del fenomeno a livello sovranazionale mediante l'istituzione di Uffici e strumenti di protezione internazionale all'interno della *Società delle Nazioni*. Tale incremento di profughi viene comunemente ascritto al mutato assetto geopolitico seguito al primo conflitto mondiale, con il collasso di tre grandi stati imperiali (Impero austro-ungarico, Impero russo e Impero ottomano) e il successivo imporsi di sistemi nazionalistici fondati sul principio della *purezza etnico-culturale* delle relative popolazioni. È questo il caso del declinante Impero Ottomano, in cui, nei primi due decenni del XX secolo, il programma nazionalista del movimento dei *Giovani Turchi* ebbe come tragica conseguenza il genocidio delle popolazioni armene, le quali furono costrette a fughe in massa verso vari paesi europei ed extraeuropei. Contemporaneamente, in molte regioni del vecchio Impero asburgico e della Russia si acuirono atteggiamenti fortemente antisemiti che determinarono i primi massicci spostamenti di gruppi di ebrei verso il Medio Oriente (Palestina), gli Stati Uniti e l'America meridionale.

L'attività forse più nota (ma non unica⁴) della *Società delle Nazioni* in materia di tutela umanitaria fu quella svolta dall'*High Commission for Refugees*, istituito a Ginevra nel 1921, e guidato fino alla morte (1930) dall'esploratore, scienziato e diplomatico norvegese Fridtjof Nansen. Il suo impegno troverà immediato seguito nell'*Office International Nansen pour les Réfugiés*, attivo sino alla vigilia del secondo conflitto mondiale (1938). Pur interagendo con gli stati attraverso strumenti diplomatici ancora poco efficaci (p. es.: mediante specifiche raccomandazioni, che però non avevano carattere *vincolante*), all'attività di questi due Organismi va riconosciuto il grande merito di avere ideato un dispositivo pratico che avrebbe permesso la fuga, e quindi salvato la vita, a migliaia di persone in pericolo. Si tratta dei cosiddetti *Nansen passport*, veri e propri documenti d'identità-viaggio con funzioni di lasciapassare, riconosciuti da 52 Paesi, che certificavano la condizione "individuale" di grave pericolo in cui si trovavano persone appartenenti a *gruppi nazionali* perseguitati in patria, facilitandone così l'uscita e il regolare ingresso (asilo) in Paesi ritenuti sicuri.

⁴ "Nel rievocare gli organismi internazionali preposti alla protezione/assistenza dei rifugiati nel periodo tra le due guerre mondiali, oltre al già citato Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati [...] ricordiamo:
- Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati, creato dalla S.d.N. [Società delle Nazioni] nel 1930 (dopo la morte dell'Alto Commissario) per dare una base più stabile alle attività dell'Organizzazione in favore dei rifugiati;
- Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dalla Germania, creato dalla S.d.N. nel 1936 per assicurare agli Ebrei "non-ariani" e agli oppositori del regime nazista possibilità di reinsediamento in Europa o oltremare (analoga funzione era stata affidata dalla S.d.N. nel 1933 ad un'apposita amministrazione con sede a Londra, distaccata dalla S.d.N. ma operante in collegamento con essa)" (Ferrari G., *La Convenzione sullo Status dei Rifugiati*. Aspetti storici, p. 14).

Alla vigilia della seconda guerra mondiale, l'ancora incipiente sistema della protezione internazionale subì significative modificazioni. In seno alla struttura della Società delle Nazioni prevalse l'idea di unificare in un solo organismo e in una sola persona le funzioni sino ad allora esercitate dall'*Office Nansen* e dall'*Alto Commissariato per i Rifugiati dalla Germania*: Pertanto, dal 1 gennaio 1939 sino alla fine della guerra, queste saranno attribuite all'Alto Commissario della Società delle Nazioni. Contemporaneamente, data l'urgenza del momento storico, a Evian, nel 1938, su iniziativa dell'allora Presidente degli Stati Uniti, Franklin D. Roosevelt, venne creato l'IGCR (*Inter-Governmental Committee on Refugees*), con lo scopo di gestire il reinsediamento dei profughi in fuga dalle persecuzioni naziste. Forte dell'adesione di ben 32 governi, l'IGCR risulterà essere l'organismo maggiormente attivo nella protezione dei profughi nel periodo della seconda guerra mondiale.

All'azione degli Uffici della Società delle Nazioni si affiancherà, negli stessi anni, quelli di organizzazioni internazionali a carattere umanitario e assistenziale, come la *Lega delle Società della Croce Rossa Internazionale*, la JDC⁵ e la HIAS⁶.

Pur importanti, le attività di questi Organismi non riusciranno a fare fronte complessivamente ai grandi spostamenti di popolazioni che si verificarono tra il 1938 e il 1945. Al riguardo, le stime variano tra i 20 e 30 milioni di persone, e comprendono:

- persone appartenenti alle cosiddette categorie di *indesiderabili*, vittime dei poteri nazifascisti (ebrei, zingari, omosessuali, altri gruppi oggetto di repressione);
- persone vittime di persecuzioni da parte di altri sistemi totalitari (p. es. nell'Unione Sovietica);
- sfollati e orfani.

Al termine del conflitto, il compito di assistere questa enorme massa di persone darà corso alla creazione di una serie agenzie internazionali con funzioni specifiche e complementari. Tali agenzie accompagneranno, senza soluzione di continuità, il passaggio che vide la cessazione della Società delle Nazioni (31 dicembre 1946) e l'insediamento operativo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (1 gennaio 1947). Esse furono:

- UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), creata nel dicembre 1944, fino al luglio 1947 si occupò dell'assistenza materiale e del rimpatrio di oltre 6 milioni di sfollati;
- IRO (*International Refugee Organization*), succeduta all'UNRRA nel dicembre 1946, fino alla fine del 1951 si occupò di assistere 1.600.000 rifugiati europei nei campi profughi principalmente in Austria, Germania, Italia, facilitando il loro reinsediamento (oltre un milione) in paesi di nuova accoglienza, o, in alternativa, il loro rimpatrio (circa 73.000);

⁵ *The American Jewish Joint Distribution Committee*, nata nel 1914 con base a New York.

⁶ Fondata addirittura nel 1881, insieme alla JDC svolgerà fondamentali azioni di aiuto e assistenza verso gli ebrei perseguitati durante il nazismo, permettendone la fuoriuscita verso stati ritenuti sicuri (Stati Uniti, Cuba, Brasile, Sudafrica).

- UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*), creata nel dicembre 1949 per garantire protezione e assistenza materiale a migliaia di profughi arabi (1.300.000) che avevano abbandonato la Palestina in seguito alla fondazione dello Stato d'Israele. Questa Agenzia è tutt'ora operativa;

- UNKRA (*United Nations Korean Reconstruction Agency* - Agenzia delle Nazioni Unite per la Ricostruzione della Corea), creata nel 1950 e operativa fino al 1961.

Con la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* (1948), l'asilo diventa compiutamente *diritto universale e concetto giuridico*, segnando un punto d'arrivo fondamentale nel cammino filosofico e politico intrapreso quasi tre secoli prima. L'art. 14, infatti, recita, in maniera inequivocabile: *Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni*. Dalla sua formulazione discendono immediatamente due conseguenze:

1. in quanto *diritto universale*, all'asilo è attribuito un valore valido per qualsiasi individuo o gruppo umano sia oggetto di persecuzioni e in cerca di protezione;

2. in quanto *concetto giuridico*, il campo proprio dell'asilo diviene il *diritto internazionale*, ossia l'insieme degli strumenti giuridici che regolano, in maniera vincolante, i rapporti tra i singoli stati.

Il lavoro in seno all'Onu successivo alla Dichiarazione del 1948 sarà quello di declinare praticamente quanto affermato all'art. 14, al fine di meglio determinare lo *status* del rifugiato politico (ossia i requisiti e le condizioni che lo rendono tale) e i doveri degli stati nei suoi confronti.

I risultati, sul piano giuridico, si avranno con la *Convenzione sullo status di rifugiato*, sottoscritta a Ginevra il 28 luglio 1951, e con il successivo *Protocollo sullo status di rifugiato* del 1967; sul piano operativo, con l'istituzione dell'*Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, UNHCR (14 dicembre 1950).

Al di là degli adeguamenti intercorsi per superare limitazioni temporali e geografiche nell'accesso al diritto d'asilo⁷, questi strumenti si caratterizzano, soprattutto, per tre elementi:

1. forniscono una chiara definizione dello *status* dei rifugiati, ossia dei requisiti che deve possedere una persona per vedersi riconosciuto l'asilo dallo Stato a cui fa domanda⁸;

2. stabiliscono *per via negativa* il dovere degli stati di fornire protezione ai rifugiati, ossia vietando ad essi qualsiasi forma di respingimento (*refoulement*) dei richiedenti asilo verso luoghi in cui non sarebbe garantita la loro sicurezza;

3. *non* stabiliscono, invece, le procedure che gli Stati debbono seguire per la determinazione dello *status* di rifugiato, lasciando ai governi aderenti alla Convenzione di

⁷ Il *Protocollo del 1967* è stato approvato per estendere il diritto d'asilo ai casi di persecuzioni avvenuti successivamente alla data e in tutte gli stati del mondo.

⁸ Si definisce *rifugiato* chi è fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole tornare perché ha il fondato timore di essere perseguitato per motivi di: razza, religione, nazionalità, appartenenza ad altro gruppo sociale, opinione politica.

Ginevra⁹ il compito di definire le misure ritenute più opportune, come anche la facoltà di avvalersi o meno dell'intervento dell'UNHCR.

L'ampio margine bianco derivante da quest'ultimo punto è all'origine dell'applicazione disomogenea del diritto d'asilo nei vari Stati sottoscrittori della *Convenzione* del 1951, nonché delle differenti forme di tutela umanitaria e di accoglienza che essi attuano: si tratta di un fattore di estrema importanza, dal momento che il diritto d'asilo, nella maniera in cui è formulato, si realizza interamente nel rapporto *individuo-Stato*, riservando agli organismi internazionali un ruolo di indirizzo e di controllo che, solo in seconda istanza e se richiesto, può tradursi in operatività diretta. La mancanza di uniformità nell'applicazione pratica dell'asilo, tuttavia, è solo uno dei problemi che discendono dal quadro normativo della *Convenzione* del 1951 e del successivo *Protocollo*.

Come è facile comprendere, l'efficacia di un strumento giuridico è verificabile solo in rapporto alle evoluzioni del fenomeno sociale a cui esso si riferisce. Nel caso dei movimenti di profughi, il contesto storico a cui gli estensori della *Convenzione di Ginevra* guardavano era essenzialmente quello europeo dell'immediato dopoguerra, e la tipologia delle persecuzioni era quella che, nella prima metà del novecento, aveva visto sterminati o costretti alla fuga milioni di ebrei, armeni, zingari, dissidenti politici. La definizione di *rifugiato* non poteva che afferire a questo contesto e individuare nelle *persecuzioni* il fattore di spinta prioritario e dirimente per il riconoscimento della protezione. Del resto, la storia europea del dopoguerra confermerà questa concezione: nel periodo della contrapposizione bipolare USA-URSS, molti paesi europei diventeranno terra d'asilo per perseguitati politici di altri paesi europei (pensiamo all'Austria nei confronti dei fuoriusciti ungheresi, in seguito all'occupazione sovietica del 1956; oppure alla Germania, alla Francia e all'Italia verso numerosi dissidenti greci, spagnoli e portoghesi, durante le dittature presenti nei rispettivi paesi). Negli anni settanta, il panorama comincerà a farsi più globale, allargando lo spettro degli asilanti anche all'America Latina (pensiamo ai molti profughi cileni, argentini, brasiliani che troveranno riparo in Francia o in Italia), ma mantenendo sostanzialmente immutato il quadro dei fattori di spinta.

È soltanto dagli anni novanta del secolo scorso, con il venire meno dell'assetto geopolitico dei *blocchi contrapposti* e con il forte incremento delle pressioni migratorie da numerosi regioni dell'Africa e dell'Asia verso l'Europa, che il sistema di protezione internazionale entra progressivamente in crisi, al punto da costringere gli organismi sovranazionali e gli stati stessi a interrogarsi sulla necessità di un suo adeguamento alla fase storica attuale.

In particolare:

1. di fronte ai crescenti afflussi di profughi da zone segnate da crisi belliche o umanitarie, i singoli stati sono ancora in grado di rispondere in maniera adeguata con le loro sole risorse? In alternativa, non sarebbe opportuno conferire specifiche competenze a Organismi sovranazionali (p. es.: l'Unione europea) o internazionali, favorendo prassi unitarie che rendano possibile quel

⁹ Il numero degli stati aderenti alla Convenzione di Ginevra è 142.

combinato di protezione giuridica e assistenza materiale che è la vera sostanza del sistema d'asilo?

2. Di fronte al moltiplicarsi e al mutare dei fattori di spinta, lo *status di rifugiato* definito nella *Convenzione* del 1951 corrisponde ancora alle caratteristiche dei profughi di oggi, spesso in fuga da conflitti a bassa intensità, calamità naturali e situazioni di povertà? La sua definizione non rischia di escludere ampie fasce di persone bisognose di protezione, solo perché i motivi della fuga non rientrano nei parametri della *Convenzione*?

Quella stessa coscienza europea che ha originato e sviluppato il percorso che ha condotto l'asilo a essere riconosciuto quale diritto universale dell'individuo, è ora chiamata a rispondere a questi quesiti, se non vuole insterilirsi in modelli politici reificati e perimetrati da vincoli giuridici e diplomatici.

La memoria (quando non rimossa) ci restituisce un'Europa terra di perseguitati, di vittime di guerre, di profughi che hanno trovato salvezza al di là dei suoi confini; il presente ci ribalta quella stessa Europa, ora in pace, chiamata a ospitare masse di migranti forzati, se non vuole rinnegare il suo stesso DNA civile. La sfida è complessa.

Si tratta, in primo luogo, di scegliere di misurarsi con le dinamiche reali del fenomeno, con ciò che esso, oggi, è diventato, per trovare delle risposte urgenti nel solco di quella stretta connessione che abbiamo visto esservi tra *pace* e *asilo*. Si tratta, in altre parole, di trovare il coraggio di rimettere in discussione prassi e sistemi assurti a fondamenti del sistema d'asilo internazionale, quando questi risultino non più idonei a rispondere agli accadimenti. Si tratta, in ultima istanza, di aprire una nuova, ulteriore fase nella storia del diritto d'asilo.

APPENDICE

SCHEMA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA



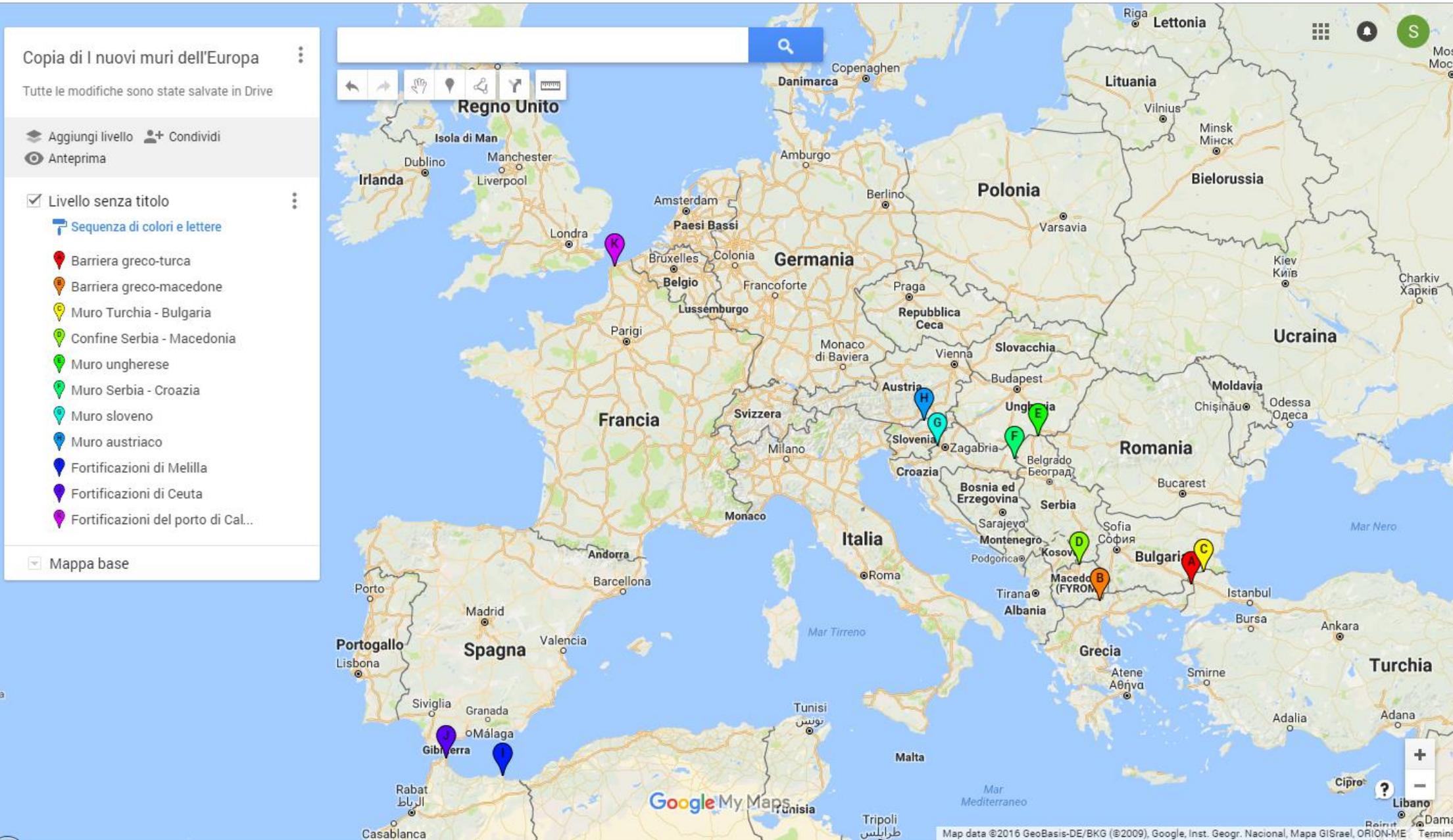
SCHEMA DELLO SVILUPPO DELLE ISTITUZIONI LEGISLATIVE ED ESECUTIVE EUROPEE



SCHEMA DELLO SVILUPPO DELLE ISTITUZIONI CONSULTIVE EUROPEE



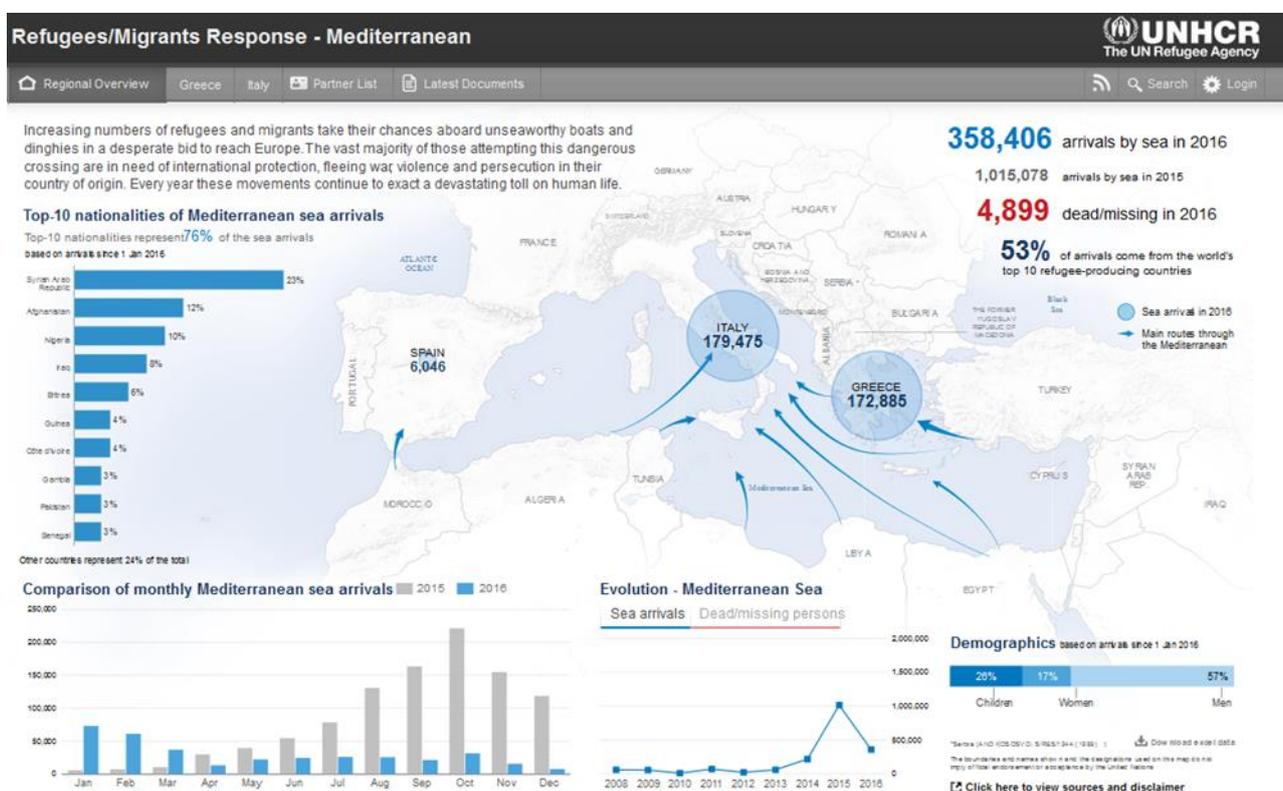
Europa, migranti, frontiere. Diritti fondamentali e accoglienza dei profughi nell'Unione europea



L'UNIONE EUROPEA E LA CRISI DEI PROFUGHI

Nell'assetto istituzionale dell'Unione europea, immigrazione, asilo e controllo delle frontiere degli Stati sono materie interconnesse. Questo rapporto è regolato principalmente dal *Trattato sul funzionamento dell'Ue* (TFUE, 2009) che, al Capo 2 del Titolo V, stabilisce i principi a cui gli Stati dell'area Schenghen debbono attenersi per la gestione degli ingressi di persone da Paesi terzi alle frontiere esterne. Grazie infatti all'acquis di Schenghen, i confini comuni tra gli Stati Ue si differenziano da quelli esterni per l'assenza di controlli e per la libera circolazione delle persone in situazioni ordinarie. Le frontiere esterne (ossia, quelle contigue con Paesi terzi) sono, invece, soggette ai sistemi di controllo nazionali (benché coordinati da strutture comunitarie) e il loro attraversamento risulta consentito solo a chi si trova in possesso dei requisiti richiesti dalle diverse legislazioni dei Paesi Ue (ossia, visti e permessi di soggiorno). Non essendo prevista dal diritto internazionale la possibilità di visti *per motivi di asilo* rilasciati a monte dei tragitti migratori, gli arrivi delle persone in fuga, spesso prive di documenti e costrette a utilizzare canali estremamente rischiosi, sono soggetti a rigorose verifiche al fine di discernervi coloro che possono chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato (e quindi essere *regolari*) da coloro che, invece, rientrano tra i *migranti irregolari*.

I crescenti spostamenti di profughi da zone di guerra del Medio Oriente e dell'Africa hanno reso, negli ultimi tre anni, queste frontiere particolarmente esposte ad approdi travagliati e drammatici. Il Mediterraneo, in particolare, è diventato troppe volte teatro di naufragi che hanno causato un numero impressionante di morti e dispersi. Secondo i dati dell'UNHCR aggiornati a dicembre 2016, i profughi che hanno perso la vita dall'inizio dell'anno sono 4.899. Nel 2015, sono stati complessivamente 3.771. Dal 2000 sino ad oggi, si stima che ammontino a oltre 22.000. A questi dati vanno aggiunti quelli di coloro che hanno perso la vita nelle fasi precedenti delle fughe (p. es., lungo le rotte sahariane) e nella penetrazione in Europa attraverso le vie di terra (p. es., valicando i confini esterni orientali dei Paesi Ue).



Fonte: UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (aggiornato al 23.12.2016).

Se il controllo delle frontiere è regolato dal TFUE (oltre che da una serie di altri dispositivi come il Codice Schenghen, il Regolamento Eurosur e l'Agenzia Frontex), il diritto d'asilo fa invece capo al Regolamento di Dublino III (2013) che prevede sia lo Stato di primo approdo a prendere in carico l'esame della domanda d'asilo, l'accoglienza e la tutela umanitaria del migrante. In seguito alle pressioni migratorie degli ultimi anni, questo principio ha generato una situazione di forte squilibrio in seno all'Ue, giacché vede ricadere sugli Stati, sui Comuni e sulle comunità più prossimi agli arrivi gran parte dell'accoglienza dei migranti in fuga. Il piano di redistribuzione dei profughi tra tutti gli Stati Ue, elaborato dalla Commissione europea con la *European Agenda on Migration* del maggio 2015, ha incontrato forti resistenze da parte di molti Paesi del nord e dell'est Europa. Questa riluttanza si è acuita nei mesi immediatamente successivi, in concomitanza con l'incremento dei flussi e l'apertura di nuove *rotte* di attraversamento, come quella balcanica, percorsa, in larga parte, da gruppi di siriani in fuga. Da giugno 2015 sino ad oggi, in rapida successione, Ungheria, Gran Bretagna, Estonia e Macedonia hanno proceduto alla costruzione di vere e proprie barriere o *muri* ai loro confini, in modo da impedire materialmente ai profughi qualsiasi possibilità di accesso ai propri territori. Tra settembre 2015 e febbraio 2016, Austria, Ungheria, Slovenia, Danimarca, Svezia e Norvegia hanno ripristinato più volte i controlli alle frontiere interne, avvalendosi di quanto previsto in via eccezionale dall'art. 78 del TFUE. Nel giugno 2015, l'Ungheria ha unilateralmente scelto di sospendere il Regolamento di Dublino, *ricevendo indietro* (di fatto, respingendo) i richiedenti asilo che premevano alla frontiera serbo-ungherese. L'insieme di questi provvedimenti, adottati in nome di *istanze securitarie nazionali*, ha notevolmente aggravato le condizioni delle masse di profughi approdati in Europa, costretti a deviare continuamente i loro percorsi per sfuggire ai controlli e ai possibili arresti di alcune polizie nazionali. Contemporaneamente, nei territori limitrofi alle frontiere bloccate sono sorti veri e propri campi-profughi (emblematico, ma non unico, è quello di Idomeni, nel nord della Grecia), con forti concentrazioni di persone e condizioni di grave emergenza umanitaria. In difficoltà nel trovare una risposta unitaria capace di salvaguardare salvezza dei profughi e diritti fondamentali, tra il 2015 e il 2016 l'Ue ha ripercorso strade già battute nella politica estera, stabilendo controversi accordi con Paesi come l'Etiopia e la Turchia per il contenimento delle partenze dei migranti.

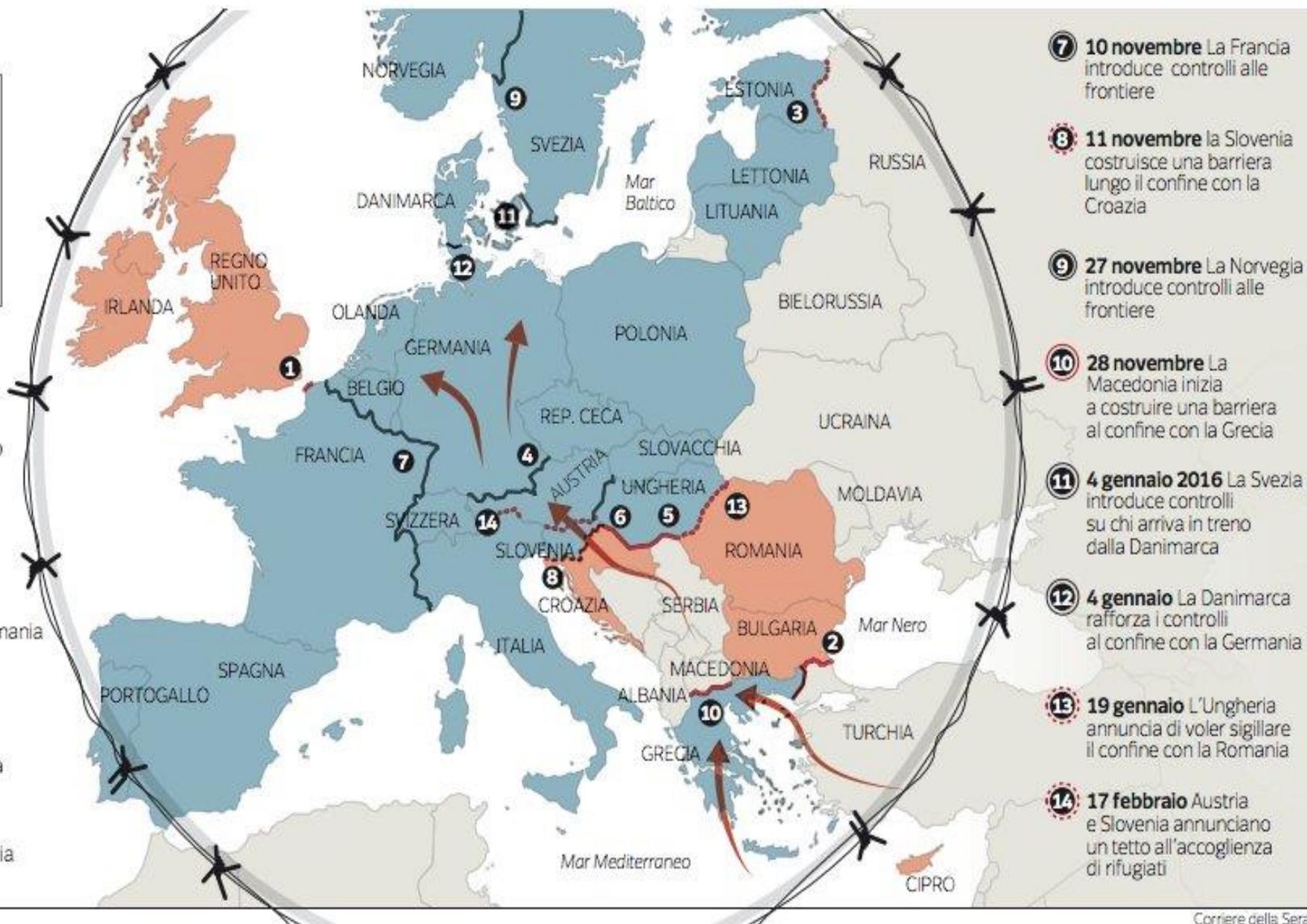
Le dispersioni umane lungo le vie di fuga, la fatica dell'Ue nel trovare una risposta efficace e unitaria al fenomeno, i blocchi alle frontiere e le refrattarietà di alcuni Stati verso l'asilo, compongono quella che si chiama crisi europea dei profughi. Parte integrante della più estesa *crisi globale dei profughi*, essa si caratterizza, nei fatti, per l'oltraggio che alcuni Stati stanno compiendo ai diritti fondamentali della persona: ovvero, a quegli stessi principi sui quali l'intero progetto civile e politico dell'Ue ha inteso fondarsi con la *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue* (2001). Insieme alla vita e alla dignità di donne e uomini in cerca di salvezza, nella crisi europea dei profughi ne sta andando della sostanza stessa del processo di integrazione europea, il quale, giova ricordarlo, è nato all'indomani della seconda guerra mondiale come progetto volto a garantire pace e diritti in senso universale alle persone.

Le rotte

LEGENDA

- Controlli alle frontiere
- Muri o barriere di filo spinato già esistenti
- Muri o barriere di filo spinato in programma
- Paesi Schengen
- Paesi non Schengen

- 1 **29 giugno** Londra annuncia un muro di tre km a Calais
- 2 **4 agosto** Finito il muro che separa la Bulgaria dalla Turchia
- 3 **28 agosto** L'Estonia annuncia un muro sul confine russo
- 4 **13 settembre** La Germania introduce controlli alla frontiera con l'Austria
- 5 **14 settembre** Pronta la barriera ungherese al confine con la Serbia
- 6 **15 ottobre** Pronta la barriera ungherese al confine con la Croazia



- 7 **10 novembre** La Francia introduce controlli alle frontiere
- 8 **11 novembre** la Slovenia costruisce una barriera lungo il confine con la Croazia
- 9 **27 novembre** La Norvegia introduce controlli alle frontiere
- 10 **28 novembre** La Macedonia inizia a costruire una barriera al confine con la Grecia
- 11 **4 gennaio 2016** La Svezia introduce controlli su chi arriva in treno dalla Danimarca
- 12 **4 gennaio** La Danimarca rafforza i controlli al confine con la Germania
- 13 **19 gennaio** L'Ungheria annuncia di voler sigillare il confine con la Romania
- 14 **17 febbraio** Austria e Slovenia annunciano un tetto all'accoglienza di rifugiati

Corriere della Sera

Fonte: Corriere della Sera del 26.02.2016, p. 9

POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, ASILO E INTEGRAZIONE EUROPEA

UNA CRONOLOGIA PARALLELA (1990 - 2016)

	Immigrazione e asilo	Integrazione europea
1990		
19 giugno		Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 per l'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni dei Paesi aderenti.
15 novembre	A Dublino viene siglata la <i>Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità europee</i> (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito).	
1992		
7 febbraio		A Maastricht (Paesi Bassi), i 12 aderenti alla <i>Comunità europea</i> sottoscrivono il <i>Trattato sull'Unione Europea</i> : comincia la storia dell'Unione europea come un'unione politica ed economica confederale di stati. Il <i>Trattato</i> entrerà in vigore il 1 novembre 1993.
1995		
		Austria, Finlandia e Svezia aderiscono all'UE.
1997		
1 settembre	La <i>Convenzione di Dublino</i> diventa operativa per i 12 stati primi firmatari.	
1 ottobre	Austria e Svezia aderiscono <i>alla Convenzione di Dublino</i> .	
2 ottobre		Ad Amsterdam è siglato un <i>Trattato che modifica il trattato sull'Unione europea</i> . Il Testo è sottoscritto dai 15 paesi aderenti all'UE (ai 12 del Trattato di Maastricht si aggiungono Austria, Svezia e Finlandia).
26 ottobre	Gli Accordi di Schenghen entrano in vigore per l'Italia.	
1 novembre	Gli Accordi di Schenghen entrano in vigore per l'Austria.	
1998		
1 gennaio	La Finlandia aderisce <i>alla Convenzione di Dublino</i> .	

	Immigrazione e asilo	Integrazione europea
1999		
3-4 giugno		Il Consiglio europeo di Colonia richiede l'elaborazione di una <i>Carta</i> in cui siano definiti i diritti e principi fondamentali garantiti a tutti i cittadini dell'Unione. A tale scopo, nel dicembre del 1999 è istituita un'apposita <i>Convenzione</i> .
15-16 ottobre	A Tampere, in Finlandia, il Consiglio europeo approva il documento <i>Verso un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia: i capisaldi di Tampere</i> . È il documento che dà avvio all' <i>orientamento securitario</i> nella Ue.	
2000		
7 dicembre		A Nizza, i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, a nome delle rispettive Istituzioni, sottoscrivono e proclamano la <i>Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i> . Si tratta della prima proclamazione della <i>Carta</i> .
11 dicembre	Entra in vigore, con Regolamento approvato dal Consiglio dell'Ue(CE), il sistema <i>Eurodac</i> (Sistema comunitario per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo), a supporto del Regolamento di Dublino.	
2001		
26 febbraio		A Nizza, il Consiglio europeo adotta un nuovo <i>Trattato che modifica il trattato sull'Unione europea</i> , che stabilisce, tra le altre cose, un protocollo per l'allargamento dell'Ue ai paesi dell'est e un protocollo sullo statuto della Corte di Giustizia. Entrerà in vigore il 1 febbraio 2003.
2003		
18 febbraio	Regolamento CE <i>Dublino II</i> , che si applica a tutti gli Stati dell'Ue, ad eccezione della Danimarca.	
2004		
1 gennaio		Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria aderiscono all'UE
26 ottobre	Istituzione dell'Agenzia di coordinamento per il controllo delle frontiere esterne Ue <i>Frontex</i> .	
29 ottobre		A Roma, la Conferenza Intergovernativa degli Stati dell'Unione europea approva il Testo della <i>Costituzione europea</i> elaborato dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. La <i>Carta di Nizza</i> costituisce la seconda parte della <i>Costituzione</i> .
4-5 novembre	A l'Aia, il Consiglio europeo approva il documento <i>Dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia</i> , noto come <i>Programma de l'Aia</i> .	

	Immigrazione e asilo	Integrazione europea
2005		
10 maggio	La Commissione europea Barroso I adotta il <i>Programma de l'Aia</i> .	
29 maggio		La Francia respinge tramite referendum la Costituzione europea.
1 giugno		I Paesi Bassi respingono tramite referendum la Costituzione europea, rendendo impossibile la sua adozione da parte dell'Ue.
17 dicembre	Ad Hampton Court, il Consiglio europeo formula per la prima volta il <i>Global approach for migration</i> , indirizzo politico per i rapporti con i paesi terzi d'origine o transito dei migranti.	
2006		
15 marzo	Con Regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo viene adottato il <i>Codice frontiere Schenghen</i> , che regola gli ingressi delle persone alle frontiere interne ed esterne dei Paesi dell'area Schenghen.	
2007		
1 gennaio		Bulgaria e Romania aderiscono all'Ue.
12 dicembre		A Strasburgo, Parlamento, Commissione e Consiglio europeo proclamano per la seconda volta la <i>Carta dei diritti fondamentali dell'Ue</i> .
13 dicembre		A Lisbona, gli Stati aderenti all'Ue firmano un nuovo <i>Trattato di riforma</i> dell'Ue, noto come <i>Trattato di Lisbona</i> . L'art. 6 stabilisce che la <i>Carta dei diritti fondamentali dell'Ue ha lo stesso valore giuridico dei trattati</i> .
21 dicembre	Gli accordi di Schengen entrano in vigore anche per Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.	
2008		
28 settembre	A Bruxelles, il Consiglio europeo approva il <i>Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo</i> .	
16 dicembre	Direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo recante norme comuni per il rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi irregolari.	
2009		
1 dicembre		Il <i>Trattato di Lisbona</i> entra in vigore.
2 dicembre	Il Consiglio europeo approva il documento <i>Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (Programma di Stoccolma)</i> .	

	Immigrazione e asilo	Integrazione europea
2010		
4 ottobre	A Tripoli viene firmato un accordo riguardante un'agenda di cooperazione tra UE e Libia per il contenimento dei profughi attraverso il rafforzamento delle frontiere meridionali della Libia.	
2011		
22 febbraio	A causa dell'aggravarsi dell'instabilità interna in Libia, con una Dichiarazione dell'Alto Rappresentante, Catherine Ashton, l'UE sospende i negoziati sull'accordo-quadro relativo all'immigrazione.	
13 dicembre	Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale.	
2013		
26 giugno	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo recante procedure comuni per il riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. ▪ Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale . 	
1 luglio		La Croazia aderisce all'UE.
19 luglio	Entra in vigore la terza versione del Regolamento di Dublino.	
3 ottobre	Strage di profughi al largo di Lampedusa: i morti accertati sono 366; 20 i dispersi.	
18 ottobre	Per prevenire ulteriori stragi di profughi, il Governo italiano presieduto da Enrico Letta decide il rafforzamento del pattugliamento del Canale di Sicilia con l'operazione <i>Mare Nostrum</i> .	
22 ottobre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea modificano il Codice frontiere Schenghen al fine di introdurre <i>norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali</i> (Regolamento UE 1051/2013). ▪ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea istituiscono il <i>Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne</i> denominato Eurosur (Regolamento UE 1052/2013). 	
2014		
1 novembre	Sotto il coordinamento di <i>Frontex</i> , l'operazione <i>Triton</i> sostituisce <i>Mare Nostrum</i> , causando limiti nell'intervento nelle acque oltre i confini marittimi.	

	Immigrazione e asilo	Integrazione europea
2015		
18 maggio	Strage di profughi nel Mediterraneo al largo della Libia, con 58 morti accertati e circa 900 dispersi.	
23 maggio	In seguito alla tragedia del 18 maggio, il Consiglio europeo si riunisce in un Vertice straordinario.	
28 aprile	Il Parlamento europeo approva una Risoluzione che impegna la Commissione europea ad adottare misure urgenti affrontare la crisi dei profughi e prevenire le stragi lungo le vie di fuga. L'operazione <i>Triton</i> è giudicata insufficiente.	
13 maggio	La Commissione europea Juncker adotta la European Agenda on Migration: per la prima volta, è tracciato un piano unitario di accoglienza con quote obbligatorie di profughi per ogni stato dell'Ue. Il piano incontrerà le resistenze di molti stati dell'est e del nord Europa.	
23 giugno	L'Ungheria sospende unilateralmente il rispetto della Convenzione di Dublino, ricevendo indietro le domande di asilo provenienti soprattutto dalla Croazia.	
29 giugno	La Gran Bretagna annuncia la costruzione di una barriera per impedire l'afflusso di migranti a Calais.	
4 agosto	La Bulgaria termina la costruzione di una barriera al confine con la Turchia.	
21 agosto	La Germania decide una sospensione unilaterale degli Accordi di Dublino per esaminare autonomamente le domande dei profughi siriani.	
28 agosto	L'Estonia annuncia la costruzione di una barriera anti-migranti sul confine russo.	
9 settembre	A Strasburgo, Jean-Claude Juncker, nel suo Discorso sullo stato dell'Unione, riconosce il dovere dell'UE ad accogliere i profughi e l'esigenza di superare l'impostazione securitaria nell'applicazione del diritto d'asilo.	
13 settembre	La Germania ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con l'Austria a seguito dei grossi flussi di migranti.	
14 settembre	L'Ungheria termina la costruzione di "muro" anti-migranti ai confini con la Serbia.	
16 settembre	L'Austria ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con la Slovenia, l'Italia, Ungheria e Slovacchia.	
17 settembre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Slovenia ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con l'Ungheria. ▪ L'Ungheria ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con la Slovenia. 	

	Immigrazione e asilo	Integrazione europea
15 ottobre	A distanza di un mese, l'Ungheria erige un secondo muro alla frontiera con la Croazia.	
11 novembre	<ul style="list-style-type: none"> A La Valletta, durante il Vertice Euro-africano è siglata l'Agenda Comune su Migrazione e Mobilità: accordo tra Ue ed Etiopia per la gestione dei flussi migratori di profughi in un quadro di cooperazione internazionale. La Slovenia costruisce una barriera ai confini con la Croazia per evitare l'afflusso di migranti. 	
12 novembre	La Svezia ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere esterne.	
26 novembre	La Norvegia ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere esterne.	
28 novembre	La Macedonia comincia la costruzione di una barriera anti-profughi ai confini con la Grecia.	
2016		
4 gennaio	La Danimarca ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con la Germania.	
19 gennaio	L'Ungheria annuncia la volontà di completare la sua opera di "difesa" dai flussi di migranti con la costruzione di un terzo muro ai confini con la Romania.	
18 marzo	Accordo-quadro Ue-Turchia per il contenimento dei flussi di profughi siriani verso la Grecia e il rientro coatto in Turchia dei migranti senza i requisiti necessari alla concessione dello status di rifugiato.	
23 giugno		La popolazione del Regno Unito, per via referendaria, si esprime a favore dell'uscita dall'Unione europea (Brexit).
7 settembre	<p>Il Regno Unito annuncia la costruzione di una nuova barriera anti-migranti in territorio francese, nei pressi di Calais.</p> <ul style="list-style-type: none"> Nell'annuale <i>Discorso sullo stato dell'Unione</i>, il Presidente della Commissione europea afferma la priorità di rafforzare i sistemi di sicurezza dei confini esterni dell'UE e aumentare il controllo sugli ingressi dei migranti. 	
14 settembre	<ul style="list-style-type: none"> Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE approvano il Regolamento (UE) 2016/1624 che istituisce la Guardia costiera e di frontiera europea (EBCGA, European Border and Coast Guard Agency) 	
16 settembre	A Bratislava, il Vertice informale dei 27 Capi di Stato o di Governo dell'Ue approva una Roadmap per la sicurezza dei confini esterni dell'Ue e il contrasto alle migrazioni irregolari.	

	Immigrazione e asilo	Integrazione europea
2 ottobre	In Ungheria, il referendum proposto dal premier Erdogan sul rifiuto del meccanismo di ripartizione dei migranti previsto dall' <i>Agenda European on Migration</i> è invalidato per non sufficiente affluenza.	
6 ottobre	Con sede a Varsavia, inizia a operare l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.	
20 - 21 ottobre	Il Consiglio europeo approva un documento di indirizzo in cui sono avallate le misure di contrasto alle migrazioni irregolari delineate a Bratislava.	
24 ottobre	A Calais, le autorità francesi cominciano lo sgombero forzato del campo in cui, da circa 18 mesi, vivono da 18 mesi fra i 5.400 e gli 8.150 migranti.	
16 novembre	A Bruxelles, la Commissione europea propone l'istituzione di un Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) per rafforzare le verifiche di sicurezza sui passeggeri esenti dall'obbligo del visto. La proposta fa seguito alle priorità definite nella Roadmap di Bratislava.	

Europa, migranti, frontiere. Diritti fondamentali e accoglienza dei profughi nell'Unione europea

NOTA SUGLI AUTORI

Giampiero BORDINO

Laureato in Giurisprudenza, è stato docente di storia e filosofia nei Licei (1967-1998) e docente in corsi di formazione e aggiornamento per IRRSAE Piemonte e Regione Piemonte. Membro dell'Editorial Staff e collaboratore della rivista "The Federalist Debate", è autore di numerose pubblicazioni, tra le quali si segnalano: Bordino G., Chiattella A., Gatti F., Martignetti G., *Europei a confronto*, SEI, Torino, 1993; Bordino G., Chiattella A., Gatti F., Martignetti G., *Sette secoli d'Europa*, SEI, Torino, 1997; Bordino G., Martignetti G., *Il mondo dal 1970 ad oggi*, in *Storia Universale dei popoli e delle civiltà*, Utet, Torino, 1997; Bordino G. (a cura di), *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa. L'Iniziativa dei cittadini europei (ICE)*, Il Mulino, 2013. Ha curato il coordinamento e la stesura di voci del *Dizionario di storia*, in 5 volumi, Garzanti, 2004. È Presidente del CESI (Centro Einstein di Studi Internazionali).

Davide RIGALLO

Dal marzo 2016 è Segretario regionale della Federazione piemontese dell'AICCRE e componente della Direzione e del Consiglio nazionale AICCRE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa). Si occupa di fenomeni migratori e politiche di cooperazione internazionale in rapporto al processo di integrazione dell'UE.

Alfonso SABATINO

Dal 2006 al 2016 è stato Segretario generale della Federazione piemontese AICCRE e membro della Direzione nazionale e del Consiglio nazionale AICCRE. Attualmente, è Direttore editoriale della rivista "PiemontEuropa", organo della Forza federalista piemontese, e membro del Comitato centrale del Movimento Federalista Europeo (MFE). Precedentemente è stato Segretario, prima, e Presidente, poi, della Sezione MFE di Torino; membro della Direzione nazionale (MFE) e del Comité fédéral dell'Union Européenne des Fédéralistes (UEF). Dal 1978 al 1984 è stato Direttore del Centro Europeo di Studi internazionali (CESI) di Torino prestando particolare attenzione alle tematiche dello sviluppo industriale, del territorio e dell'occupazione nel quadro europeo. Già dirigente aziendale in un grande Gruppo industriale italiano, ha contribuito (1987-2011) all'attività dell'Association pour l'Union Monétaire de l'Europe (AUME) ed è stato Segretario (1987-1995) del Gruppo di lavoro sulle infrastrutture dell'European Round Table of Industrialists (ERT).

Giuliana TURRONI

Laureata con lode in Filosofia all'Università di Torino, Dottore di ricerca in "Storia del pensiero politico e delle istituzioni politiche", è responsabile dell'Antenna Europa del Consiglio regionale del Piemonte. Ha lavorato a Bruxelles alla Rappresentanza della Regione Piemonte sulle politiche del welfare. Specializzata in pensiero politico arabo-islamico, ha svolto attività didattica e di ricerca presso l'Università di Torino, con soggiorni di ricerca in Egitto, Libano, Francia e Inghilterra. È autrice di numerose pubblicazioni tra cui *Il mondo della storia secondo Ibn Khaldun*, Jouvence, Roma 2002 e "Umrân : la civilisation dans la théorie khaldûnienne", in Houari Touati (éd.), *Encyclopédie de l'humanisme méditerranéen*, printemps 2014, url <http://www.encyclopedie-humanisme.com/?Umran> [in francese, tradotto in arabo].